

FISCALITÉ DE CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Mars 1939, à 13 h. 30

PAR

Michel SAINT-GIRONS

Président : M. J. BARTHÉLEMY, professeur
Suffragants { *MM. MESTRE, professeur.*
LAFERRIÈRE, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1939

FISCALITÉ DE CRISE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FISCALITÉ DE CRISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Mars 1939, à 13 h. 30

PAR

Michel SAINT-GIRONS

Président : M. J. BARTHÉLEMY, professeur
Suffragants { MM. MESTRE, professeur.
LAFERRIÈRE, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1939



FISCALITÉ DE CRISE

INTRODUCTION

Les impôts sont si redoutés et si nécessaires, si utiles et si dangereux ; il est si utopique de prétendre les abolir et si vain de vouloir les multiplier ; et c'est si clairement marque d'anarchie de n'en point avoir et signe de décadence que d'en avoir trop, qu'on ne sait souvent quand ils cessent d'être bienfaisants pour devenir néfastes, quand prend fin la sagesse, où commence l'erreur.

A l'incertitude du législateur tenu de les établir correspond l'appréhension du redevable contraint de les supporter. L'obligation de contribuer aux dépenses publiques s'avère en effet aussi « honorable » en son principe originel que pénible dans la réalité — et si nul n'en conteste le bien-fondé chacun désirerait en éluder la charge. Subis de mauvaise grâce, les impôts sont, en définitive, acceptés comme un mal inhérent à la vie en société. A ce titre, ils semblent vieux « comme le monde et la fatalité » et cependant leur apparition dans l'histoire est assez tardive. Les cités grecques, sauf quelques droits de consommation, ne connurent guère que des prestations personnelles plus ou moins volontaires ¹. Rome couvrit la plupart

1. Voir Wagner, *Traité de la Science des Finances*, t. IV. L'histoire fiscale de la Grèce continue à soulever des controverses entre spécialistes.

de ses dépenses à l'aide de tributs levés sur les provinces. Le siècle d'Auguste constitue sans doute une brillante exception, mais les contributions qu'institua cet empereur disparurent avec les invasions barbares et la notion même de fiscalité s'éclipse en Occident jusqu'à la fin du moyen âge. La reconstitution du pouvoir royal marque alors son renouveau.

L'origine de l'impôt est donc relativement récente. Le professeur Seligman n'hésite pas à le qualifier de « catégorie historique » et il n'est pas douteux qu'il soit fonction d'un certain degré de civilisation. Création liée au développement des grands États modernes, l'impôt suivra sans doute leur destinée. Le régime politique d'où dépendent en grande partie ses modalités d'application ne saurait intéresser son existence même et l'exemple de la Russie soviétique qui prétendit l'ignorer et fut contrainte de le rétablir, fournit à cet égard une démonstration concluante. La genèse d'un fait social aussi important a naturellement attiré la curiosité des historiens et de leurs travaux se dégage une triple constatation : la plupart des impôts, en particulier jusqu'au milieu du ~~XVIII~~^{XVII}^e siècle sont nés à l'occasion d'une crise financière, mais ont survécu aux troubles qui les avaient suscités. Par ailleurs, certaines contributions, singulièrement celles qui ont vu le jour de 1780 à 1914, sont dues à la seule influence doctrinale. Enfin depuis le début de la guerre la fiscalité évolue à la fois sous l'effet des théories et des circonstances. L'empirisme pur, le dogmatisme pur, ont fait place à un compromis.

*
* * *

L'apparition des impôts dans les différents pays s'est

produite presque toujours à l'occasion d'une crise, lorsqu'une guerre, une croisade nécessitait de la part des Pouvoirs publics des dépenses accrues. L'effort demandé aux redevables restait en général limité. Les Gouvernements multipliaient d'ailleurs les précautions oratoires et ne manquaient pas de présenter l'impôt comme temporaire, à l'image des besoins exceptionnels qu'il était destinés à couvrir. Mais à supposer que ces assurances fussent sincères, des circonstances malheureuses ont la plupart du temps contraint l'État à maintenir le provisoire. Tout au moins, si l'impôt était abandonné, la crise suivante marquait sa résurrection et il prenait ainsi progressivement sa place sinon dans les mœurs, du moins dans la législation.

L'exemple de l'Ancienne France est à cet égard particulièrement typique. La royauté ne pouvait, comme les Empereurs romains, prélever à volonté des tributs sur les provinces, elle devait au contraire composer avec les privilèges individuels et collectifs. La règle est que le roi, comme tous les seigneurs, doit normalement vivre du revenu de son domaine¹. Par ailleurs, en vertu de ses droits de police, il institue des taxes de péage, de poids et mesures et diverses redevances. A ces ressources s'ajoutaient des contributions extraordinaires justifiées par des circonstances spéciales. « L'aide aux quatre cas » réglementée par Saint Louis était due au seigneur pour sa rançon, le mariage de sa fille aînée, son adoubement ou celui de son fils et pour l'expédition en terre sainte. Cette assistance féodale restait donc exceptionnelle, mais d'un

1. Le prince disposait en général d'un domaine important. C'est ainsi que Guillaume le Conquérant, après sa victoire, s'attribua personnellement 1422 fiefs.

tel précédent, l'impôt royal devait sortir par transitions insensibles.

Dès la fin du XII^e et au XIII^e siècle, le roi est amené à diverses reprises à solliciter de ses vassaux une aide temporaire pour la défense du royaume. Philippe Auguste lève la « dîme saladine ». Philippe le Bel demande à ses vassaux un cinquième du revenu des terres et rentes lors de la guerre des Flandres. Le roi procède d'abord par négociations individuelles avec la plus extrême prudence. Philippe le Bel, qui ne s'embarrassait pas toujours de nuances, prend d'inimaginables précautions pour obtenir ses subsides. Il envoie sur place des commissaires nantis de recommandations qu'on ne peut aujourd'hui savourer sans quelque amertume. « ... En toutes bonnes manières qu'auront les commissaires, ils amèneront les barons à souffrir ce que le roi a ordonné — en tout, les commissaires les traiteront par belles paroles et si courtoisement qu'esclandre n'en puisse arriver ¹. »

En dépit de sollicitations formulées avec tant de bonne grâce, ces contributions ne produisaient que de maigres résultats.

Aussi les rois ont-ils recours au début du XIV^e siècle à la consultation collective et préalable des intéressés. En 1314, pour la première fois, une aide est demandée aux trois ordres du royaume réunis en États généraux ; dans le même dessein, le roi assemble des États provinciaux — la guerre de Cent Ans allait multiplier ces convocations, sans que pour autant fussent supprimées les démarches individuelles.

Par ailleurs, l'obligation du service militaire s'impose

1. Voir Besson, *La contribution des bénéfices de guerre.*

à tous les habitants du royaume, mais, dès Philippe Auguste les rois préfèrent souvent le rachat du service au moyen d'une contribution pécuniaire et ils en profitent pour asseoir sur cette base un véritable impôt. La liaison entre les besoins nés de la guerre, l'obligation militaire et le droit d'imposition s'affirme de plus en plus aux ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles. En définitive, une armée régulière est instituée en 1439 et, pour couvrir les frais qu'elle entraîne, les États généraux accordent la perception d'une taille permanente : l'impôt temporaire est devenu définitif ¹.

Les autres impôts levés sous l'Ancien Régime revêtent aussi ce caractère de contribution de crise. La « Capitation » établie en 1695 comme impôt de guerre continue à être perçue. Le « vingtième » suit la même évolution. En 1710, à l'époque la plus sombre de la guerre d'Espagne, Louis XIV réclame à ses sujets le dixième de leurs revenus nets. Cette taxe, abolie lors du traité d'Utrecht reparait de 1733 à 1737 pour la guerre de Succession de Pologne. En 1741, elle est instituée à demeure non sans être réduite de moitié en 1749. Les impôts indirects ne font pas exception à la règle. Les « aides » ou taxes sur la vente des marchandises levées pour six ans afin de payer la rançon de Jean le Bon deviennent bientôt permanentes.

Ces impôts ont disparu et les contributions françaises actuelles n'ont pas eu à leur origine ce caractère d'exception. Par contre, la pièce maîtresse du système fiscal anglais : l'income-tax, est au premier chef une ressource de crise. Elle fut établie en 1798 par William Pitt pour couvrir les frais de la guerre contre la France. Elle devait être temporaire et les rôles brûlés dès qu'auraient pris fin

1. Voir Germain-Martin, *Histoire financière de la France*.

les circonstances qui l'avaient nécessitée. Effectivement l'impôt fut supprimé lors de la paix d'Amiens mais, l'année suivante, la rupture avec la France marque sa résurrection. A nouveau aboli en 1815, il reparait, en principe, pour trois ans en 1842. Mais il est prorogé en 1845, 1848 et 1851. En 1854, une campagne très vive se dessine pour sa suppression. La guerre de Crimée éclate et Gladstone obtient un délai supplémentaire d'un an. Il était entendu qu'il serait ensuite progressivement diminué et disparaîtrait définitivement en 1860, malheureusement la guerre avait coûté fort cher et il fallait bien amortir la dette considérable qu'elle léguait. Aussi l'impôt fut-il maintenu ; les contribuables s'y accoutumèrent graduellement et nul ne songe aujourd'hui à en contester le bien-fondé.

Ainsi nombre d'impôts dont s'enrichissent les systèmes fiscaux actuels sont à l'origine des ressources exceptionnelles de crise qui deviennent progressivement des revenus normaux.

* * *

Cependant l'évolution de la fiscalité n'est pas uniquement dominée par le facteur crise et l'influence des conceptions théoriques est loin d'être négligeable. L'apparition des doctrines est toutefois extrêmement tardive. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, aucun système n'avait été élaboré et la fiscalité anglaise pouvait être qualifiée de « chaos de taxes » sans que d'ailleurs les autres nations aient rien à lui envier à cet égard. Au surplus, cette carence doctrinale ne paraît pas avoir eu d'inconvénients majeurs, si l'on en juge par l'inquiétant illogisme des premières

théories proposées. Bénéficiant du prestige de la nouveauté, elles connurent un succès qu'explique, sans le justifier, la curiosité expérimentale du « siècle des lumières ». C'est ainsi que l'impôt unique sur le revenu du sol préconisé par les Physiocrates fut institué par le margrave de Bade — exemple assez rare d'une expérimentation véritable en matière fiscale. Le résultat fut désastreux. L'accroissement de l'impôt sur le « produit net » détermina un krach sur les terres tandis que la disparition des droits de consommation multiplia les cabarets. L'essai dut être abandonné¹. Malgré cet affligeant échec, l'influence des Physiocrates se fit sentir à la Constituante puisque sur un budget inférieur à 500 millions le législateur réclama 240 millions à l'impôt foncier, ce qui représenterait dans un budget actuel plus de 22 milliards sans préjudice des centimes additionnels.

Le xix^e siècle et le début du xx^e offrent de nombreux exemples de réformes fiscales effectuées sous la seule inspiration des théoriciens. Le plus intéressant se situe en Grande-Bretagne. Adam Smith et ses disciples avaient mis en lumière les avantages du libéralisme. Leurs idées partagées par Peel et Gladstone sont directement à l'origine de la réforme économique et fiscale réalisée de 1842 à 1860. Elle s'analyse en la suppression de nombreux droits de douane et en la réduction à quelques taxes des droits de consommation, tandis que pour combler le déficit ainsi causé l'income-tax est à nouveau institué à titre temporaire. En dépit du maintien de cet impôt, le programme parfaitement réalisé devait procurer à la Grande-Bretagne une prospérité durable.

1. Voir Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*.

Par un curieux paradoxe, l'income-tax, ainsi rétabli comme un pis-aller pour des raisons de fait, devait connaître après coup un succès doctrinal considérable. La nouvelle conception de l'équité fiscale qu'il instaurait fut largement imitée et la double notion de personnalité et de progressivité fit échec aux vieux principes de réalité et de proportionnalité appliqués depuis un siècle. En particulier, l'impôt anglais devait servir de modèle à la réforme française de 1914, autre exemple de remaniement fiscal opéré en dehors de toute pression des circonstances. La question du rendement fut en effet laissée au second plan tandis que l'aspect technique et surtout politique du nouveau système faisait l'objet de toutes les discussions.

Par ailleurs apparaît au XIX^e siècle la théorie de la « Rente ». Limitée par son auteur Ricardo au seul revenu foncier, puis développée par Stuart Mill, Henri George et Sidney Webb qui en tirent toutes les conséquences fiscales qu'elle comporte ¹, elle allait exercer une profonde influence sur la fiscalité moderne. Les premières applications remontent à l'avant-guerre et visent spécialement la plus-value immobilière. Lloyd George institue « l'increment value duty ». Le législateur allemand après une expérimentation dans sa colonie chinoise de Kia-Tchéou lève le « Zuwachssteuer ». Ces deux essais qui enregistrent un échec complet doivent être abandonnés. Cependant la doctrine nouvelle conserve son prestige. Combinée avec un autre principe plus ancien : l'égalité des citoyens devant les charges publiques, elle allait servir de fondement à l'imposition des privilèges que les troubles devaient multiplier.

1. Voir Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*.

* * *

Depuis 1914 l'influence doctrinale n'a pas diminué, mais le nombre croissant des théories nuit à leur prestige, d'autant que cette multiplication est dans les démocraties en relation directe avec celle des partis. Les nombreuses expériences tentées, les progrès de la science financière ont mis en lumière les multiples répercussions que peut causer dans un pays l'établissement d'un système fiscal déterminé. Aussi chaque groupe cherche-t-il à les utiliser au mieux de son idéal et de ses intérêts et s'efforce de les provoquer par la réalisation d'un programme d'impôts judicieusement aménagés.

Par ailleurs les crises financières de tout ordre gagnent à la fois en intensité et en fréquence, à tel point que certaines nations les subissent à l'état chronique. Sous la pression des faits, nombre de décisions ont dû être prises qui ne répondaient guère aux déclarations officielles, ni parfois aux convictions profondes de leurs auteurs.

La fiscalité moderne évolue donc à la fois sous l'influence de la doctrine et des circonstances, non qu'il soit d'ailleurs facile d'opérer le départ entre ces deux actions parallèles. Souvent une théorie reconnue sert à couvrir un simple expédient financier. Plus souvent, un impôt voté d'urgence introduit une nouveauté doctrinale. C'est ce qu'exprimait en clair au Parlement Belge en 1919 le rapporteur du nouveau projet fiscal ¹ : « Aujourd'hui, il est possible de réagir et de faire œuvre virile. En période normale la moindre modification du régime d'impôts se heurte, non à des con-

1. Voir l'ouvrage de Camille Rosier, *L'impôt*.

sidérations scientifiques ou de justice, mais à des intérêts électoraux. Les réformes fiscales ne peuvent être réalisées qu'au cours et au lendemain des grandes transformations économiques qui accompagnent et suivent les guerres. Elles réclament le concours de la trêve des partis et doivent s'opérer sous l'empire de la nécessité de reconstituer les forces de la nation. Cette mission existe en ce moment, il importe de ne pas laisser passer l'heure. »

L'étude de cette fiscalité moderne, à la fois contingente et doctrinale, ne saurait être tout entière contenue dans cet essai dont il convient à présent de préciser les limites.

L'acception du mot « crise » doit tout d'abord être définie. Il y a crise financière chaque fois que les dépenses dépassent les recettes existantes et nécessitent en conséquence des ressources nouvelles. Parfois, les Pouvoirs publics se contentent de faire appel à l'emprunt, rarement à l'impôt seul, plus souvent ils recourent à l'emploi combiné de l'emprunt et de l'impôt. C'est dans la mesure où ils utilisent ce dernier que leur action rentre dans le cadre de cet ouvrage. Il ne sera pas traité de l'inflation dont l'économiste Keynes a fort bien fait ressortir le caractère fiscal.

Les crises financières peuvent avoir les causes les plus diverses. Parfois elles résultent simplement d'une mauvaise gestion ou encore d'un accroissement de dépenses qui n'implique aucune faute de la part des gouvernements, souvent elles traduisent des bouleversements plus graves. Les guerres civiles et étrangères furent longtemps l'origine presque exclusive de ces troubles. Il s'y ajouta au XIX^e siècle les crises économiques dont l'ampleur et la diffusion ne firent que croître et qui posèrent des problèmes fiscaux inédits. Enfin, depuis 1914, les crises monétaires se sont multipliées. Tout événement, une législation sociale

imprudente, une grève généralisée risque par les dépenses, par les fuites de capitaux qu'il entraîne, d'affecter l'équilibre budgétaire et d'altérer la monnaie. Or il est de règle qu'une dévaluation forcée doit être suivie d'un effort fiscal énergique.

Au surplus les crises économiques et monétaires ne relèvent pas seulement de causes intérieures. Chaque pays se trouve dans une large mesure sous la dépendance de la politique suivie par les nations voisines¹. Évidentes en matière économique, ces relations ne le sont pas moins dans le domaine financier. Si en temps normal, la solidarité internationale s'oppose aux altérations monétaires pour les besoins du commerce, elle devient en d'autres conjonctures un obstacle à cette stabilité. Au XIX^e siècle, l'essor des relations entre les peuples rendit indispensable l'existence de bonnes monnaies. Le respect des contrats, l'honnêteté des transactions constituaient à la fois la condition et la conséquence d'un régime fondé sur l'étalon-or. Aussi une dévaluation destinée à éluder les engagements pris était-elle considérée comme indigne d'une nation civilisée et en cas de troubles, c'est à la rapidité de son redressement financier qu'était jugée l'énergie d'un pays. La France, après 1870, offre à cet égard un exemple mémorable.

Mais les monnaies, liées dans la prospérité, ne le sont pas moins en période de crise et depuis la guerre, trois ordres de faits ont illustré le caractère néfaste de cette solidarité des peuples. En premier lieu, certaines nations, dans le dessein évident d'améliorer leur balance commerciale, ont déprécié leur devise et contraint leurs concurrents à adopter des

1. La course aux armements actuelle est à ce point de vue particulièrement typique.

mesures identiques. D'autre part, la dépendance réciproque des monnaies a été récemment augmentée par l'institution du « Gold exchange Standard ». Ce système favorisa d'abord l'inflation puisque la même encaisse or garantissait la circulation fiduciaire de multiples pays et fut ensuite la cause de dévaluations nombreuses quand la livre servant de base à cette fragile construction eût été altérée.

Enfin l'étranger intervient par la spéculation et les déplacements de capitaux. L'expansion désordonnée du crédit dans les dernières années eut pour effet la création d'importantes disponibilités et celles-ci nuisent aux marchés autant par leur afflux qui provoque l'inflation que par leur retrait qui peut déterminer la suspension de la convertibilité.

La solidarité internationale qui fut un avantage au XIX^e siècle est donc devenue depuis la guerre un danger pour l'économie et pour la monnaie. Sans doute le mot célèbre du baron Louis : « Faites-moi de la bonne politique, je vous ferai de bonnes finances », reste-t-il exact. Mais la condition qu'il pose peut en certains cas devenir insuffisante. A l'heure présente les « bonnes finances » dépendent non seulement d'une sage gestion intérieure mais de la politique des pays voisins dont il est difficile d'éluder l'influence.

Ces difficultés n'ont pas toutefois paru insurmontables à certaines nations, et leurs dirigeants ont décidé de se soustraire à une dépendance jugée néfaste par le nationalisme économique doublé d'un contrôle strict des changes. Dans cette conception, les prix intérieurs et la monnaie bénéficient d'une autonomie relative à l'égard de l'étranger. Il n'est plus nécessaire que l'équilibre budgétaire soit assuré

avec la même rigueur. Les Pouvoirs publics peuvent même financer un déficit chronique au moyen d'emprunts souscrits automatiquement, sous réserve de maintenir les prix fixes et la balance de comptes en excédent. L'Allemagne applique sur une grande échelle ce système ingénieux exposé après la guerre par M. Maroni ¹. Elle n'a pas réussi, il s'en faut, à éviter les crises financières, celles-ci ont seulement changé de nature ², ainsi que les problèmes fiscaux qui gardent une grande importance mais se posent sous un aspect inédit.

Ces crises si variées — crise économique, monétaire, guerres civiles, étrangères, crises financières spéciales des pays autarciques — ont toutes leurs répercussions sur les impôts et nécessitent des mesures fiscales particulières. Depuis 1914, l'ingéniosité des législateurs a pu se donner libre cours. En présence de troubles, parfois nouveaux par leurs données, toujours nouveaux par leur ampleur ils ont dû adopter des solutions souvent mal étudiées, dont les résultats toujours décevants s'avérèrent quelquefois contraires au but recherché. Quelques brillantes exceptions permettent cependant des conclusions positives.

En bref, les méthodes susceptibles d'être employées peuvent être classées en trois grandes catégories qui formeront la matière des trois parties de cet essai.

Les Pouvoirs publics peuvent en premier lieu se contenter d'adapter à la crise la fiscalité existante.

Par une politique plus hardie, ils s'efforceront de compléter le système fiscal au moyen du renforcement du contrôle et de l'adjonction d'impôts spéciaux.

1. Voir troisième partie, p. 165.66.

2. Ces transformations feront l'objet de développements ultérieurs.

Enfin, passant parfois à l'offensive, ils chercheront à utiliser le système fiscal comme arme de lutte contre la crise.

Ces trois procédés, diversement audacieux, loin de s'exclure se complètent fréquemment. Le premier relève principalement de la technique fiscale. Le second qui requiert davantage l'imagination créatrice se place sous le signe de l'équité. Le troisième prend place dans le cadre d'une politique économique et financière d'ordre général. Souvent d'ailleurs le législateur y recourut successivement au fur et à mesure que le développement de la crise exigeait des interventions nouvelles. Le régime politique des différents peuples, leur structure économique et sociale se reflètent dans le choix et la combinaison de ces diverses attitudes et dans les modalités de leur mise en œuvre. De même leurs caractères ethniques : respect des traditions, rigidité doctrinale, curiosité des expériences nouvelles, s'y manifestent au plus haut degré. L'objet de cette étude n'est pas toutefois de traiter sous tous ces aspects une matière aussi vaste. Elle s'efforcera plus modestement, dans le cadre indiqué, de dégager à la lumière des crises récentes quelques enseignements généraux, d'opérer un premier classement des mesures prises et, compte tenu des circonstances de temps et de lieu, de rechercher quelles furent les solutions les plus heureuses.

PREMIÈRE PARTIE

ADAPTATION DE LA FISCALITÉ

Les systèmes fiscaux européens élaborés avant 1914 avaient été conçus comme si la prospérité qui présidait à leur naissance avait reçu la promesse d'une éternelle durée. En cette période heureuse, les guerres et les crises n'entraînaient pas de notables transformations économiques et les monnaies, rattachées à l'or, assuraient la stabilité des prix. Aussi les modifications d'impôts que nécessitent des troubles durables n'avaient-elles fait l'objet d'aucune étude rationnelle. Au surplus, le législateur eût-il envisagé l'éventualité de bouleversements, que l'ampleur de ceux-ci aurait dépassé ses pronostics les plus pessimistes.

En effet, les crises, qui, depuis la guerre se succèdent à un rythme accéléré, affectèrent les prix des marchandises et des services avec une imprévisible gravité. Ce sont ces variations qui commandent avant tout les adaptations nécessaires et à cet égard, une distinction fondamentale doit être faite entre les cas où la crise détermine la hausse des prix et ceux où elle provoque la baisse des cours.

La conjoncture produit l'élévation des prix en deux cas : l'inflation et la guerre¹. La première a pour répercussion

1. Il faudrait ajouter la dévaluation, mais le législateur moderne s'efforce d'atténuer ses effets, d'ailleurs à longue échéance, par des procédés de coercition plus ou moins efficaces.

immanquable la hausse générale lorsqu'elle atteint un certain développement. La seconde entraîne la même conséquence pour ce double motif qu'elle est financée en tout ou en partie par des émissions de billets et que la raréfaction des denrées a pour effet leur renchérissement. Ainsi le nombre des signes monétaires augmente tandis que diminue la quantité des produits qui leur servent de contre-partie.

A l'inverse, les crises économiques modernes qui se caractérisent à la fois par la surproduction et la sous-consommation, aboutissent inévitablement à la baisse des cours.

Enfin, les événements récents prouvent que des efforts fiscaux répétés peuvent être exigés des contribuables en dehors de tout bouleversement économique ou militaire et sans que les prix aient subi de modifications.

Hausse, baisse, stabilité des prix, telles sont donc les trois situations possibles qui commandent, chacune, des règles particulières d'adaptation.

CHAPITRE PREMIER

LA CRISE PROVOQUE LA HAUSSE DES PRIX

En période de hausse, les rendements des diverses contributions accusent des variations très nettes. Alors que certains d'entre eux croissent en fonction de la dépréciation monétaire, d'autres ne peuvent même se maintenir à leur montant nominal. Ces différences traduisent la diversité des éléments constitutifs propres à chaque impôt. Tout prélèvement fiscal pèse en effet sur une matière imposable déterminée, utilise, pour la frapper, un procédé d'assiette, un tarif, un fait générateur spécial, prévoit enfin certaines modalités de paiement. Alors que telles contributions se trouvent d'emblée adaptées à la hausse, la plupart d'entre elles nécessitent des modifications portant sur un ou plusieurs de leurs éléments organiques. L'étude de ces principes et de leur application par les divers pays formeront les deux sections de ce chapitre. Une annexe sera consacrée à la question spéciale de l'imposition des bilans après réévaluation.

SECTION I

Principes d'adaptation ¹.

Ces principes intéressent la matière imposable, l'assiette,

1. Pour cette étude, voir l'ouvrage de M. Maxime Robert. *Dépréciation de la monnaie et équilibre budgétaire. Étude sur les finances allemandes 1922-1923.*

le fait générateur, les modalités de paiement et le tarif de l'impôt.

§ 1. — MATIÈRE IMPOSABLE

Certaines matières imposables conservent, malgré la dépréciation monétaire, une valeur relativement stable. Il en est ainsi de tous les biens qui font l'objet de nombreuses transactions sur des marchés ouverts. Ils mesurent en effet directement la hausse des prix, surtout lorsque la marchandise envisagée fait l'objet d'importations. Ainsi apparaît sous un premier aspect la supériorité des contributions indirectes qui portent sur les produits de consommation courante, leur rendement réel reste en principe constant. La taxe sur le chiffre d'affaires sous sa forme moderne qui prélève un pourcentage sur chaque transaction procure les mêmes avantages. Par ailleurs, les revenus des entreprises industrielles, agricoles, commerciales bénéficient aussi d'une certaine stabilité. Les actions qu'elles ont émises et les dividendes qu'elles distribuent doivent de même se valoriser en fonction de l'avilissement de la monnaie. En particulier, si les actions sont cotées sur les places étrangères, la spéculation interviendra pour faire cesser les disparités éventuelles entre leurs cours et la cote des changes. Il est toutefois nécessaire que ces sociétés augmentent leurs distributions parallèlement à la hausse des prix et ne procèdent pas comme en Allemagne à de trop faciles augmentations de capital à l'aide de papier-monnaie. Le maintien de la productivité de l'entreprise constitue ici la condition essentielle de sa valeur en tant que matière imposable.

Cette conservation de la valeur réelle implique un accrois-

sement de la valeur nominale qui a souvent fait illusion. A maintes reprises, le législateur a prétendu taxer des plus-values qui, inscrites sur le papier, dissimulaient en réalité un appauvrissement effectif. Cette matière délicate sera traitée dans l'annexe.

Tandis que certaines matières imposables s'avèrent d'une précieuse élasticité, d'autres conservent au contraire un montant nominal immuable qui se traduit par une diminution progressive des rentrées fiscales¹. Il en est ainsi de tous les titres à revenus fixes et de leurs arrérages : emprunts de collectivités publiques et privées, rentes viagères, etc... A vrai dire, une distinction s'impose entre le titre lui-même et le revenu qu'il produit. Alors que ce dernier reste fixe, l'obligation peut bénéficier parfois d'une faveur injustifiée. Il suffit en effet que des spéculateurs optimistes gardent l'espérance d'une compensation future, espoir fondé soit sur la confiance à l'égard de l'honnêteté du débiteur, soit sur une pression diplomatique des créanciers étrangers, quand le titre est coté sur une place extérieure. L'expérience a beau démontrer l'inanité de cet optimisme, il s'est manifesté notamment pendant l'inflation allemande et se manifesterait encore dans les crises futures. D'ailleurs, malgré le cours relativement élevé de certaines obligations en période d'inflation, la hausse est toujours loin de suivre la dépréciation de la devise et cette matière imposable qui revêt une importance considérable dans les États modernes se trouve en conséquence gravement amoindrie.

1. Il est nécessaire de classer à part la richesse immobilière, car si sa valeur-or a pu baisser en France de 144 milliards en 1914 à 47 milliards en 1937 (évaluations de M. Michel : *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1938), la cause en est due précisément, en sus des taxations de loyer, aux charges fiscales croissantes qui lui ont été imposées.

L'avalissement de la monnaie tend donc par son action sur la matière imposable à réduire les rentrées fiscales. Cette diminution est naturellement fonction de la rapidité et de l'ampleur de la dépréciation. Il est toutefois possible d'y remédier partiellement par l'augmentation des contributions indirectes et de la taxe sur le chiffre d'affaires, mais l'élévation du taux doit être précédée de transformations d'ordre technique qui vont ressortir des études suivantes :

§ 2. — ASSIETTE ¹

En ce qui concerne l'assiette de l'impôt, apparaît avec évidence l'infériorité des droits spécifiques au regard des impôts « ad valorem ».

On appelle impôt spécifique, celui dont l'assiette est constituée par des caractères physiques de l'objet taxé : poids, volume, dimensions, etc...

Ainsi en France, les spiritueux sont imposés d'après leur teneur en alcool pur, les sucres d'après leur poids, les bois-sons hygiéniques suivant leur volume.

L'impôt « ad valorem » est celui dont l'assiette est constituée par la valeur de l'objet taxé.

Ces deux méthodes de taxation bénéficient d'un champ d'application très différent qui a d'ailleurs varié avec

1. L'imprécision des termes les plus couramment employés constitue une grave difficulté pour l'étude de la fiscalité en France. C'est ainsi que le mot « Assiette » est utilisé en deux acceptions bien différentes : un sens large : matière frappée par l'impôt — nous emploierons en ce cas l'expression « matière imposable » — et un sens technique étroit qui d'ailleurs se dédouble. L'étude de l'assiette pose en effet deux ordres de problèmes relatifs : 1° aux éléments de la matière imposable retenue pour base de l'impôt (impôt spécifique et ad valorem-impôt personnel et réel) et 2° aux procédés utilisés pour connaître la matière imposable ainsi déterminée (déclaration, évaluation administrative, forfait).

l'évolution de la fiscalité. L'ancien système français des contributions directes, les « quatre vieilles » reposait sur une base spécifique et forfaitaire. A l'inverse, les impôts modernes sur le revenu ou le capital sont « ad valorem ». Parmi les impôts indirects, la taxe sur le chiffre d'affaires est assise sur le prix des objets. L'impôt spécifique ne s'applique donc qu'aux contributions indirectes sur certains produits ou services et aux droits de douane.

Son avantage, la facilité de son recouvrement, qui ne peut prêter à aucune contestation, ne compense pas l'inconvénient majeur qu'il présente en cas de hausse des prix à savoir la stabilité de son rendement nominal. En temps de guerre notamment où les consommations individuelles ont tendance à diminuer, si par surcroît l'impôt continue à être assis sur des signes extérieurs alors que les prix ne cessent d'augmenter, l'État ne percevra que des sommes dérisoires au regard de ses propres dépenses qui croissent elles-mêmes en fonction de la dépréciation monétaire.

A ces inconvénients correspondent deux ordres de remèdes : la transformation des droits spécifiques en taxes « ad valorem » et le paiement des impôts sur la base-or.

1^o Le premier procédé, pour rationnel qu'il soit, est critiquable à un double point de vue ; compliqué dans ses modalités d'application il est par surcroît insuffisant en ce qui concerne les contributions directes.

Pour les impôts indirects, l'adaptation peut donner des résultats intéressants, mais elle ne va pas sans difficultés, car elle exige de l'Administration la connaissance des prix usités. Elle sera dès lors relativement facile à établir dans deux cas ¹ : en premier lieu, quand l'impôt porte sur les

1. Voir Allix et Lecerclé, *Les Contributions indirectes*, t. I.

paiements ou sur le chiffre d'affaires, en second lieu, lorsqu'il taxe, non des objets, mais des services — il en est ainsi des contributions sur les transports ou les spectacles. Par contre, des taxes « ad valorem » sur les produits sont délicates à percevoir. Quand il existait en France un droit de détail de cette nature sur les vins, cidres et poirés, la détermination du prix suscitait d'incessantes contestations entre les agents de la régie et les débitants. Mais ces difficultés ne constituent pas un obstacle dirimant au regard des avantages de l'adaptation. L'exemple de l'Allemagne, où un impôt « ad valorem » sur le charbon alimenta en grande partie les budgets de la guerre et de l'après-guerre, fournit à cet égard une démonstration concluante.

Des considérations identiques ne laissent pas de prévaloir en ce qui concerne les droits de douane. Toutefois ceux-ci dont l'importance au point de vue fiscal n'est pas négligeable en période d'inflation perdent, en temps de guerre, une grande partie de leur intérêt. La conduite des hostilités exige une telle consommation de matières premières et de denrées qu'ils sont en pratique abolis. De 1914 à 1918, le commerce extérieur devint le monopole des Pouvoirs publics. C'est donc seulement dans la mesure où subsistent les importations des particuliers que l'adaptation peut donner des résultats positifs.

Pour les contributions directes, la transformation exige une refonte complète du système fiscal qui se conçoit mal durant une guerre où les cadres de l'Administration sont en grande partie mobilisés. L'inflation monétaire, par contre, ne s'oppose en aucune façon à un remaniement de grande envergure. En fait, les impôts assis sur la base spécifique des signes extérieurs avaient été abandonnés avant 1914 par tous les grands pays au profit d'un système

imité de l'income-tax anglais. A l'évaluation forfaitaire s'était substituée une déclaration de valeurs. Ce procédé présente d'ailleurs de sérieux inconvénients en période de dépréciation monétaire. La détermination exacte des bénéfices industriels et commerciaux se heurte à de multiples difficultés ¹. Celle des revenus fonciers qui repose sur des opérations complexes et intermittentes donnerait de graves mécomptes s'il n'intervenait des mesures spéciales. La réfection de l'assiette serait à la fois impossible et illusoire et il est nécessaire de recourir au second procédé et de corriger l'insuffisance des estimations originelles en multipliant les cotes individuelles par des coefficients correspondant à la dépréciation monétaire.

2^o Cette deuxième méthode qui revient à payer l'impôt sur la base-or semble devoir donner des résultats identiques à la première sans que l'assiette de l'impôt dût être transformée ; elle peut, en effet, s'appliquer aussi bien aux impôts spécifiques qu'aux taxes « ad valorem ». Dans l'application, deux variantes peuvent se concevoir. La première consiste à corriger les tarifs spécifiques au moyen de coefficients que fixent les lois successives ; la deuxième, à évaluer en or le montant des impôts au jour du fait générateur ; le redevable contracte ainsi une dette fixe qui sera convertie en papier monnaie le jour du paiement en la multipliant par le chiffre de dépréciation établie quotidiennement. Le second moyen est préférable car il n'exige

1. Le contribuable peut de très bonne foi se tromper quand le libellé monétaire des différents postes du bilan accuse des variations incessantes et à ces erreurs involontaires s'ajoutent naturellement des fraudes intentionnelles qui rendent extrêmement délicat le contrôle des déclarations. Pour éviter l'arbitraire le plus absolu, il est nécessaire que l'Administration pose des règles très strictes qui seront précisées dans l'annexe.

pas les lois bi-hebdomadaires ou plus fréquentes encore qui deviennent nécessaires quand la dépréciation est trop continue. Son principe prête toutefois à la critique. Le cours du change, en effet, est loin de représenter le véritable degré de l'avilissement monétaire à l'intérieur du pays — la dépréciation mesurée par le niveau des prix est toujours inférieure à celle qu'indique le cours des changes. Il en résulte que des coefficients calqués sur ce dernier conduisent en fait à une élévation réelle du taux de l'impôt. Cette objection ne paraît pas toutefois dirimante eu égard aux avantages que les contribuables retirent par ailleurs de la hausse des prix.

§ 3. — FAIT GÉNÉRATEUR

« On appelle fait générateur, le fait ou l'ensemble de faits qui permet aux agents du fisc d'exercer leur compétence légale et de faire naître une créance de telle somme, au titre de tel impôt, à la charge de tel contribuable ¹. » Le fait générateur est tantôt réel comme le transfert d'un immeuble, tantôt fictif lorsque la loi fixe comme point de départ pour l'Administration une date précisée à l'avance qui marque pour le contribuable la fin d'une période déterminée. Il en est ainsi de la taxe sur le chiffre d'affaires ou de l'impôt général sur le revenu. Chaque transaction, chaque encaissement constitue un fait générateur, mais ils sont trop nombreux pour donner lieu individuellement à taxation. Aussi la loi ne fait-elle intervenir les agents du fisc qu'à l'expiration d'un certain délai, mois, trimestre ou année. Lorsque le fait générateur est réel, le Trésor ne subit

1. Voir l'article de M. Jèze dans la *Revue de science et de législation financière* de décembre 1937.

de ce chef aucun préjudice ¹. S'il est fictif, il en va différemment, car à supposer que le paiement ait lieu sans délai, les signes monétaires ont néanmoins perdu de leur valeur depuis l'événement qui motivait leur perception.

A cette perte pour l'État correspond un gain pour le contribuable. Toutefois certaines catégories de citoyens sont les seuls à bénéficier de cet avantage tandis que les autres supportent intégralement le poids de l'impôt. Il en est ainsi pour les revenus perçus au moyen du « stoppage à la source ». Supposons que, dans un pays, l'impôt sur les traitements et salaires soit prélevé par les patrons qui en versent périodiquement le produit à l'Administration (c'était le cas de l'Allemagne après guerre). Les ouvriers et les employés paient donc l'impôt en monnaie forte, tandis que les assujettis aux autres cédules l'acquittent sur les revenus globaux d'une année, en monnaie faible. Mais à cette première iniquité s'en ajoute aussitôt une natre plus criante : le patron retient l'impôt sur les salaires quotidiens mais n'en verse le montant au fisc qu'au bout d'une période déterminée, il profite ainsi de l'allégement dû à la dépréciation monétaire pendant ce laps de temps et conserve par devers lui une partie de la valeur réelle payée par les contribuables effectifs. Il s'enrichit donc non seulement par le paiement tardif de ses propres contributions, mais par l'acquittement des impôts de ses salariés.

Il est possible, sinon de supprimer, du moins d'atténuer ces moins-values et ces injustices. Il convient en premier lieu de généraliser le « stoppage à la source » qui, suivant l'exemple français, peut être appliqué à l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Pour éviter l'enrichisse-

1. Pour qu'aucune perte ne soit à enregistrer, il faut en outre que le versement du redevable soit immédiat.

ment du débiteur interposé, il importe de faire coïncider le prélèvement des retenues et le versement au fisc. Il est enfin nécessaire de réduire dans toute la mesure du possible la période à laquelle s'applique le fait générateur fictif. Le remplacement de l'année par le semestre impose sans doute une gêne aux contribuables, il est cependant fort utile pour sauvegarder les intérêts du Trésor.

§ 4. — MODALITÉS DE PAIEMENT

Le fait générateur permet à l'Administration de faire naître une créance mais l'extinction de celle-ci ne se réalisera en général qu'après une période plus ou moins longue. L'existence de délais s'explique par un double motif. En premier lieu, ils permettent à l'Administration de procéder aux opérations d'assiette ; ils laissent, d'autre part, au redevable le temps de réunir les fonds nécessaires à l'acquittement de son obligation. Il peut se libérer au moyen de versements échelonnés sur une période variable suivant l'importance des fonds à payer. Enfin il est rare qu'à l'arrivée de la date limite la somme due soit intégralement recouvrée. Certains contribuables font preuve de mauvaise volonté et deviennent justiciables de poursuites ; d'autres contestent devant les tribunaux le bien-fondé ou le montant de leur imposition. Parfois plusieurs années s'écoulent avant que la totalité des contributions puisse être perçue. Si en période normale, ces retards qui s'équilibrent dans le temps n'ont qu'une médiocre importance, ils peuvent par contre, en période de dépréciation, causer un grave préjudice au Trésor. Les contribuables ont intérêt à reculer le plus possible leurs paiements, parfois même à encourir des pénalités dont ils récupèrent et au delà le

chiffre. Leur dette s'allège à chaque retard et peut en définitive ressortir à un montant infime.

Un premier remède consisterait à réduire les délais, mais ceux qui sont prévus dans l'intérêt de l'Administration ne sauraient être sensiblement abrégés en raison du travail supplémentaire qui incomberait aux fonctionnaires. Par ailleurs, il est impossible de supprimer les délais de versement accordés aux contribuables sans jeter le trouble dans les affaires. L'aggravation des pénalités s'avère souvent insuffisante, il faudrait qu'elles correspondissent au bénéfice retiré par le contribuable de la dépréciation, or celle-ci qui tend en général à s'accélérer exigerait en conséquence des modifications législatives continuelles et la même objection peut être adressée à l'établissement d'intérêts moratoires.

Aussi la véritable solution consiste-t-elle à appliquer le procédé que l'étude de l'assiette avait permis de dégager. L'évaluation de la dette sur la base — or lors du fait générateur — permettra d'obtenir une somme équivalente lors du versement. L'obligation étant fixée une fois pour toutes, peu importent les retards qui ne sauraient dès lors affecter son montant.

§ 5. — TARIF

Si les adaptations jusqu'ici étudiées ont pour but de protéger les intérêts du Trésor, c'est, au contraire, pour éviter des injustices à l'égard du contribuable que les tarifs doivent être remaniés. La progressivité, qui tend à devenir la règle dans les systèmes fiscaux modernes, se révèle particulièrement efficace en cas de dépréciation, « puisque, d'une part, elle augmente le nombre des contribuables

soumis à l'impôt et, d'autre part, alourdit la charge de chacun d'eux ¹ ». En effet le montant nominal des revenus imposés s'élève graduellement et se trouve ainsi soumis à des taux de plus en plus élevés. L'impôt peut même perdre le caractère progressif quand la majeure partie de la matière imposable se trouve soumise au tarif maximum. Le remède d'application facile consiste à relever l'échelle des progressions, mais il y a là une cause de plus-value qui permet de compenser la baisse de rendement enregistrée par ailleurs.

Quant aux aggravations de tarifs, elles peuvent donner des résultats intéressants à condition qu'elles aient été précédées des adaptations techniques ci-dessus signalées. Si l'augmentation des taux s'avère généralement néfaste en cas de baisse des prix où son seul résultat est d'accroître le marasme économique, elle se justifie, par contre, en période de dépréciation. Celle-ci a en effet pour conséquence de multiplier les transactions et le poids de l'impôt ne saurait décourager les achats, soit des consommateurs qui veulent se prémunir contre la hausse des prix soit des spéculateurs qui désirent en profiter.

L'influence de la hausse des prix sur le rendement des impôts dépend donc de tous leurs éléments constitutifs : matière imposable, assiette, fait générateur, modalités de paiement, tarif. Or, seules, la taxation, d'ailleurs contestable, des plus-values et la progressivité du tarif sont de nature à accroître les ressources, tous les autres facteurs tendent à les réduire. Il est donc à craindre que le système fiscal dans son ensemble accuse des moins-values.

« Il faudrait en effet, remarque Monsieur Maxime-

1. Maxime-Robert, *op. cit.*

Robert¹, pour qu'un impôt fournisse des ressources constantes en période de dépréciation, qu'il comportât une matière imposable croissant dans la mesure même où s'avilit l'unité, une assiette « ad valorem » dont l'établissement puisse se faire sans inexactitude, un fait générateur réel et le paiement des droits au comptant. Or tous les impôts contreviennent au moins à l'une de ces conditions. »

Les impôts directs possèdent pour la plupart un fait générateur fictif et pèsent sur une matière imposable dont la valeur décroît, la taxe sur le chiffre d'affaires remplit les deux premières conditions mais non les autres, les droits de consommation reposent en général sur une assiette spécifique, la progressivité s'applique à des impôts, qui, sauf les droits de succession, réunissent tous les éléments de moins-value.

L'adaptation de la fiscalité se présente donc comme une tâche complexe, mais ces difficultés ne justifient pas une attitude passive. Le choix rationnel des matières imposables, la transformation de l'assiette, la réduction de la période à laquelle s'applique le fait générateur fictif, le paiement sur la base-or, l'élévation des tarifs sont susceptibles de compenser en grande partie la diminution du rendement. Mais cette politique qui s'avère insuffisante, quand la dépréciation est trop rapide, n'offre, de surcroît, qu'un intérêt limité. Le devoir essentiel de l'État n'est pas en effet de pallier les inconvénients d'une situation regrettable mais de remédier à cette situation elle-même. Seule la stabilisation monétaire assurera au pays un redressement définitif. A cette œuvre à la fois politique, écono-

1. *Op. cit.*, p. 54.

mique et financière, la fiscalité, judicieusement employée, peut efficacement concourir ¹.

SECTION II

Application dans les divers pays.

Les principaux pays d'Europe ont eu durant la période 1914-1926 l'occasion toujours renouvelée de mettre en œuvre ces principes d'adaptation. Sous l'action conjuguée de la guerre et de l'inflation monétaire, la hausse des prix fut en effet continue. Malheureusement, les solutions rationnelles ne bénéficièrent que d'un ralliement tardif de la part des hommes d'État qui, à l'exception des financiers anglais, multiplièrent à l'envi les contradictions et les erreurs. L'une des premières fut le recours presque exclusif à l'emprunt pour le financement des hostilités.

Durant les premiers mois, l'illusion de la guerre courte explique cette attitude. Mais, une fois admis que la durée du conflit excéderait le délai semestriel primitivement considéré comme un maximum, une telle politique de facilité ne pouvait se justifier. L'étude de cette question dépasserait le cadre de cet essai si elle ne se rattachait directement aux variations de prix. M. Jèze l'a d'ailleurs résolue en termes frappants ² « Sur la masse limitée de richesses disponibles, les individus et l'État font des prélèvements : les premiers pour leurs consommations personnelles, le deuxième pour l'entretien des forces combattantes. Ces prélèvements n'ont pas le même caractère de nécessité. Les besoins de l'État doivent être satisfaits

1. Voir 3^e partie, chap. I.

2. Jèze, *Les finances de guerre de la France*, t. II, p. 104.

à tout prix. Le seul effet de la hausse des prix est d'accélérer l'épuisement des moyens d'acquisition de l'État, de l'obliger à demander plus tôt aux individus de lui fournir par l'emprunt ou par l'impôt les moyens financiers d'acquiescer des choses ou des services. Au contraire, dans une certaine mesure — et cette mesure peut être très large — les individus peuvent réduire leurs consommations... sinon ils contribuent à faire hausser les prix et facilitent, en outre, les manœuvres des spéculateurs. Un des objectifs essentiels de la politique financière du Gouvernement doit donc consister à combattre la hausse des prix par la réduction des consommations des individus... A ce point de vue apparaît la supériorité décisive de l'impôt sur l'emprunt volontaire ou forcé. L'impôt réduit nécessairement les consommations individuelles, l'emprunt le plus souvent les encourage car les fonds versés à l'État proviennent rarement d'épargnes préexistantes, mais ordinairement de déplacements de capitaux ou d'avances sur titres.» Il en résulte que les individus bénéficiant de revenus supplémentaires, leurs consommations s'accroissent, les prix s'élèvent et cette hausse dont pâtissent les classes peu fortunées risque de provoquer des troubles sociaux.

Du moins, s'ils ne combattaient pas la hausse des prix, les Pouvoirs publics auraient pu y adapter les impôts existants, mais à part quelques exceptions, les mesures prises relèvent d'un fâcheux empirisme. L'étude de la politique suivie par quelques grands pays est à cet égard édifiante.

I. — ALLEMAGNE. — L'exemple de l'Allemagne où la hausse des prix dépassa toutes les limites prévisibles est le plus intéressant. Le 1^{er} Reich avait poussé très loin la

préparation financière de la guerre, mais son erreur fut de recourir presque exclusivement à l'emprunt et à l'inflation pendant les deux premières années. Le premier effort fiscal date de 1916, mais le législateur se contenta d'augmenter le taux de certaines contributions indirectes sans en changer la nature spécifique. Le résultat fut insuffisant et des mesures plus efficaces furent prises l'année suivante. 1917 marque l'apparition de deux impôts « *ad valorem* » qui formeront l'armature de la fiscalité allemande jusqu'en 1924 : la taxe sur les paiements — extension de l'impôt bavarois sur le chiffre d'affaires et une taxe sur les charbons extraits et vendus en Allemagne. Leur rendement dès la première année atteignit 800 millions de M. K., et il ne devait cesser de croître en fonction de la hausse des prix, mais le Gouvernement ne sut pas ou ne voulut pas tirer de cette heureuse expérience la leçon qu'elle comportait. Les réformateurs, qui tentèrent après le traité de Versailles, de remédier à la désastreuse situation financière de leur pays, témoignèrent d'une incompréhension telle que la mauvaise foi s'y laisse aisément déceler. La meilleure preuve en est qu'ils surent parfaitement transformer la législation chaque fois que la dépréciation était l'occasion d'une charge supplémentaire pour le redevable ; c'est ainsi qu'en 1922 et 1923 plusieurs lois vinrent relever l'échelle des tarifs progressifs. Mais l'Allemagne avait intérêt à convaincre les Alliés de son incapacité à faire face aux paiements des réparations. Ce ne fut qu'en 1923, lorsque cette politique du pire eût produit ses effets, que les dirigeants prirent trop tardivement les mesures d'adaptation nécessaire.

Jusqu'à cette date, l'histoire fiscale de la République apparaît d'une cohérence relative. Erzberger institua deux

impôts sur le capital dont les taux furent tels qu'ils nécessitèrent l'octroi de délais de dix et vingt ans. Or l'établissement d'un prélèvement sur le capital, contestable quand les prix baissent, devient d'un inquiétant illogisme en période de hausse. Par ailleurs, le ministre augmenta quelques droits de consommation mais se heurta vite à une opposition parlementaire hostile à toute aggravation des impôts indirects. Devant l'échec de sa réforme, il recourut à l'inflation.

Ses successeurs ne furent pas plus heureux. Le 1^{er} mars 1921, une loi prétendit adapter l'impôt sur le revenu à la situation créée par l'avalissement monétaire, mais elle se contenta d'augmenter les tarifs, aussi s'avéra-t-elle inopérante. Les seuls contribuables qui acquittaient effectivement l'impôt étaient les ouvriers victimes du « stoppage à la source » tandis que les autres redevables retardaient leurs versements et encouraient allègrement de lourdes amendes.

Lors de l'occupation de la Rhur, le Gouvernement prit les premières mesures rationnelles. Sans aller jusqu'à exiger le paiement des droits de douane en or, il institua des coefficients correspondant au degré de dépréciation du mark. Ces surtaxes étendues aux contributions indirectes spécifiques atteignirent rapidement des taux humoristiques. Ainsi pour l'impôt sur les véhicules à moteur une ordonnance du 5 juin 1923 établit une surtaxe de 9.900 p. 100, le 21 juillet celle-ci est relevée à 83.900 p. 100, le 17 août à 1.199.000 p. 100, et le 19 octobre à 599.999.000 p. 100. Malgré ces chiffres étonnants, le rendement réel ne cessait de baisser, aussi les simples majorations de 400 et 600 p. 100 établies pour les impôts sur les revenus par la loi du 11 août 1923 apparaissent-elles dérisoires.

Simultanément, le législateur réalisait la transformation des impôts spécifiques en droits « *ad valorem* », mais cette réforme (loi du 1^{er} juillet 1923) se limita aux taxes sur les allumettes et aux appareils d'éclairage.

Enfin à partir du mois d'août 1923 va être appliqué le seul procédé efficace : le paiement des impôts sur la base de l'or. Institué pour les exploitations agricoles, il fut étendu successivement au tabac, au sucre, au sel, aux véhicules à moteurs, aux impôts sur les revenus et sur les sociétés. Le montant de la contribution était évalué en marks-or le jour où naissait la créance et acquitté en marks-papier d'après le taux de conversion en vigueur le jour du paiement. A supposer que les taux fussent exacts (ce qui n'était pas le cas) toute perte était en principe évitée, les pénalités purent être supprimées et il ne subsista que des intérêts moratoires à 5 p. 100 calculés sur la base-or. Nul doute n'est permis quant à l'efficacité de ces mesures. Elles allaient toutefois devenir rapidement inutiles à la suite de la réforme du Docteur Schacht qui opéra le plus surprenant renversement de situation qu'on puisse observer dans l'histoire financière.

II. — FRANCE. — Si la France ne connut pas les mêmes vicissitudes que sa voisine, il s'en faut que cet avantage, d'ailleurs relatif, puisse être imputé à la sagesse de sa politique financière.

L'Assemblée nationale avait cependant donné en 1871 un magnifique exemple de redressement, mais à cette époque les préoccupations politiques et sociales restaient étrangères aux problèmes fiscaux. La facilité de l'assiette et du recouvrement, une productivité importante et assurée paraissaient alors les qualités essentielles d'un bon impôt.

Dans une phase critique, le législateur ne voulut pas innover et préféra recourir aux contributions susceptibles de produire des ressources immédiates. C'est ainsi que sur 446 millions de taxes nouvelles, 95 millions furent demandés à l'enregistrement, 80 aux douanes et le surplus aux impôts indirects sur le sucre, les boissons, les transports, etc... En 1872 le législateur persévéra dans cette voie ; la seule innovation fut la taxe sur le revenu des valeurs mobilières votée le 29 juin 1872 au taux de 3 p. 100, mais l'impôt sur le revenu fut écarté en partie grâce à l'influence de Thiers. Celui-ci présenta cette institution comme un instrument de discorde et d'iniquité fait pour décourager l'épargne et ajouta que, s'il était un facteur de nature à donner confiance aux souscripteurs nationaux et étrangers, c'était bien l'absence en France de cet impôt « déplorable » (*sic*).

En 1914, la situation n'était plus la même. Les questions fiscales étaient l'occasion d'incessants conflits entre les partis politiques et les projets de réforme des impôts directs avaient accentué et précisé les oppositions doctrinales. Cet état de choses ne facilitait pas l'adoption d'une politique fiscale énergique au début des hostilités. Au surplus le pays disposait de fortes réserves et le magnifique empressement des souscripteurs incita les Pouvoirs publics à recourir d'abord exclusivement à l'emprunt. Des illusions malheureuses sur la durée de la guerre semblaient justifier cette méthode de financement. Le résultat fut une hausse des prix de 100 p. 100 de 1914 à 1916. Il fallut envisager une augmentation des impôts, question sur laquelle le Gouvernement et le Parlement se trouvèrent en conflit ¹. Le ministre des Finances était partisan d'ac-

1. Ce conflit est un épisode de la vieille querelle entre les partisans

croître les contributions indirectes pour obtenir des rentrées immédiates, mais la Chambre avait été élue sur un programme comprenant la réforme des impôts directs délicate à organiser au moment où les cadres de l'Administration des finances étaient décimés.

Finalement intervint une transaction qui eut le sort malheureux de tout compromis. La Chambre obtint d'abord le vote de l'impôt général sur le revenu et l'étude par le Sénat des impôts cédulaires ; en compensation, elle vota de nombreux impôts indirects. Le 31 juillet 1917 furent instituées les diverses cédules, puis les députés exigèrent un relèvement des impôts sur les valeurs mobilières et les successions et donnèrent en revanche leur consentement à la taxe sur les paiements qui procure d'emblée des ressources considérables. L'influence de ces considérations sociales et politiques fut l'occasion d'incessants retards et de tractations mesquines. La fiscalité de guerre en France se présente comme un ensemble incohérent de mesures fragmentaires.

Les erreurs allaient d'ailleurs se multiplier jusqu'en 1926. A vrai dire, elles se manifestent bien davantage dans la politique financière prise dans son ensemble que dans les mesures fiscales adoptées. La première attitude des Pou-

de l'impôt direct et indirect. Le Gouvernement voulait établir des droits de consommation que justifiaient l'urgence et la hausse des prix, mais le Parlement les considérait comme antidémocratiques. Il est d'ailleurs curieux d'observer l'évolution doctrinale à cet égard. Longtemps les théoriciens les plus éminents, tel Leroy-Beaulieu ont condamné les contributions indirectes qui pèsent sur les classes pauvres. Il est aujourd'hui admis, et Leroy-Beaulieu lui-même en convint dès 1883 que les impôts directs sur les terres et l'activité économique s'incorporent dans les prix dans une proportion supérieure à leur montant réel alors que sans modifier les taxes sur les consommations courantes, il est possible d'obtenir des rendements intéressants en taxant le luxe : spectacles, alcool, etc...

voirs publics consista à ménager les contribuables dans l'espoir que l'Allemagne paierait.

La politique de facilité qui prévalût alors provoqua les crises monétaires de 1924 et 1926. Entre temps les impôts avaient dû être augmentés, mais ce surcroît de charges ne donna pas les résultats escomptés en raison de fautes commises dans la conception et dans l'application.

La loi du 25 juin 1920 créa des ressources fiscales nouvelles évaluées à 7.752 millions. Elles s'analysaient en l'augmentation sensible des impôts sur les revenus et les successions, des droits de consommation et en la transformation de la taxe sur les paiements en taxe sur le chiffre d'affaires.

La France avait ainsi à sa disposition un ensemble d'impôts sur les revenus qui, judicieusement appliqués, auraient donné des rendements considérables malgré la dépréciation monétaire. Malheureusement à côté de cédules bien organisées d'autres ne fournirent que des sommes dérisoires. La comparaison des résultats en 1923 est édifiante : Cédule des bénéfices industriels et commerciaux : 1.044 millions. Cédule des bénéfices agricoles : 24 millions. Cédule des professions non commerciales : 52 millions. Ces différences tiennent à la défectuosité des procédés d'assiette, en particulier au forfait ridiculement faible établi en faveur de l'agriculture. Assis sur des bases contestables, les impôts étaient en outre perçus avec des retards excessifs. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1923 les restes à recouvrer sur les exercices 1920-1923 s'élevaient à plus de 3 milliards, de sorte que les contribuables acquittaient l'impôt plus de deux ans après l'encaissement de leurs revenus. Le report, qui s'établit couramment d'une année à une autre ressortissait ainsi à un chiffre anormal et la

dépréciation monétaire permettait un allègement injustifié des cotes individuelles. Il eût été cependant facile de remédier à ces déficiences, mais le législateur se contenta de recourir à des augmentations de tarif, tel le vote du double décime en 1924.

Ces moins-values étaient, il est vrai, partiellement compensées par le rendement croissant de la taxe sur le chiffre d'affaires qui, passant de 1.987 millions en 1921 à 3.615 millions en 1923, démontre péremptoirement la supériorité d'un impôt « ad valorem » de perception rapide en cas de hausse des prix.

Malheureusement, le législateur annihila en partie ces avantages par la généralisation du forfait qui avait déjà amplement fourni la preuve de son inopportunité. En 1924 les bénéficiaires du forfait pour le chiffre d'affaires passent de 12 p. 100 à 68 p. 100 des redevables, aussi les rentrées fiscales n'augmentèrent pas en corrélation avec l'accroissement des tarifs et l'élévation des prix.

Ces maladresses jointes à une politique désordonnée de crédit déterminèrent la plus grave crise qu'eût connu le franc. Il suffit qu'en 1926, le ministère Poincaré manifestât sa volonté de mettre fin à ces errements, d'équilibrer le budget et d'amortir la dette, pour que la situation se renversât. L'exemple français montre l'utilité d'une réforme fiscale avant la stabilisation monétaire. La loi de redressement du 3 août 1926 prévoit 9 milliards de ressources nouvelles, les élévations de taux portent principalement sur les contributions indirectes et sur les impôts directs susceptibles d'un rendement immédiat, les taxes sur les transports, les boissons hygiéniques, la cédule des valeurs mobilières perçue par stoppage à la source sont sensiblement augmentées, sans préjudice d'autres aggra-

vations portant sur les revenus et les droits de succession. La diminution des forfaits permit une plus-value du chiffre d'affaires. Le retour rapide à l'équilibre budgétaire démontre le bien-fondé des mesures prises. C'est principalement à l'effort fiscal consenti que la France doit d'avoir mis fin à la plus grave crise financière de son histoire.

III. — ITALIE. — La fiscalité italienne, depuis la guerre jusqu'à la stabilisation de la lire, présente ce caractère d'évoluer à la fois sous la pression des circonstances et sous l'influence doctrinale. Fiscalité de crise, elle l'est au premier chef, mais les préoccupations techniques sont laissées au second plan et l'impôt est considéré avant tout comme un instrument de redressement économique et social. Ces tendances ne se font jour qu'à la fin de la guerre. Le coût des hostilités avait été financé dans une forte proportion par l'impôt — 21 milliards environ — mais la multiplicité des taxes et des augmentations de tarifs avait créé une confusion extrême. Par ailleurs, les emprunts (41 milliards) et l'inflation avaient provoqué la hausse des prix et gravement affecté la devise nationale. C'est alors que va commencer une expérience d'inspiration socialiste à laquelle succédera en 1922 la contre-expérience fasciste.

L'appréciation de leurs résultats respectifs ne va pas sans difficultés. Les adversaires de la politique financière fasciste se sont en effet quelque peu départis de la sérénité qui convient à l'esprit scientifique. M. Nitti et ses disciples, en particulier, ne tarissent pas en sombres imprécations et ces outrances de langage ne vont pas sans nuire à la force d'une argumentation qui s'accommode toujours mal d'invectives. La complexité du problème croît

d'ailleurs du fait que les financiers rivaux s'appuient sur des statistiques différentes mais également incontrôlables. Malgré le recul du temps, il est délicat de porter un jugement impartial sur cette période mouvementée.

La politique fiscale de 1919 à 1922 se caractérise par une augmentation des contributions directes qui va parfois jusqu'à la confiscation pure. Le législateur institua en premier lieu un impôt sur le capital calqué sur la réforme d'Erzberger, dont les taux excessifs nécessitèrent l'octroi de longs délais incompatibles avec la hausse des prix ¹. Par ailleurs, l'impôt sur les successions fut démesurément augmenté. Au droit principal qui pouvait atteindre 90 p. 100, fut ajoutée une taxe de transcription de 0,75 p. 100 et une taxe complémentaire qui s'élevait, dans certains cas, à 12 p. 100. Le cumul conduit au total de 102,75 p. 100 pour les successions de 25 millions de livres au delà du quatrième degré. Le désir de niveler les fortunes se reflète trop clairement dans ces taux spoliateurs dont il est superflu de souligner l'indécence.

Enfin, le ministère Tedesco proposa la réforme de l'impôt sur le revenu à l'image du système français, mais il fut renversé le jour où paraissait le décret dont l'application fut suspendue.

Cette augmentation d'impôts directs n'eut pas pour contre-partie une hausse des droits de consommation considérée comme antidémocratique. La seule réforme intéressante fut l'obligation de payer les droits de douane en or (Décret Alessio 1921), mesure hardie qui procura d'importantes ressources par suite de l'inquiétant déficit de la balance commerciale.

1. Son étude ressortit à la deuxième partie.

L'expérience prit fin en 1922. Ses résultats indiquaient une tendance très nette à la résorption du déficit qui passe de 7 milliards en 1919-1920 à 17 milliards en 1920-1921, 15 milliards de 1921-1922 et 3 milliards en 1922-1923. Cette amélioration tient, d'ailleurs, autant à la diminution des dépenses de guerre qu'à l'accroissement des rentrées fiscales. A supposer que des sacrifices si lourds et si mal répartis aient été nécessaires, il est douteux que l'Italie ait pu continuer à les supporter impunément. Malgré l'habileté légendaire des fraudeurs un redressement économique paraissait difficile dans de telles conditions.

C'est au contraire à la rénovation économique du pays que s'attachèrent d'emblée les financiers fascistes, aussi l'étude de leurs réalisations prend-elle place dans la troisième partie.

IV. — GRANDE-BRETAGNE. — Le Royaume-Uni est avec l'Italie le seul pays d'Europe qui ait délibérément fourni pendant la guerre un effort fiscal sérieux. Dans ce pays où les traditions ont gardé leur prestige, les précédents du XIX^e siècle commandaient cette attitude énergique. De 1792 à 1815, sur les 20 milliards qu'exigea le financement des hostilités, 11 milliards représentent la part de l'impôt qui prélevait ainsi un tiers des revenus du pays. Un sacrifice de même ampleur fut consenti de 1914 à 1918. Les Anglais acquittèrent 67 milliards de taxes, mais comme les dépenses pendant le même temps s'élèvent à 238 milliards, la part de l'impôt ressortit en définitive à 28 p. 100. Aussi bien la Grande-Bretagne ne put-elle éviter la hausse des prix d'autant qu'elle recourut à l'émission de billets d'État (currency note) qui, destinés à faire face aux retraits des déposants, servirent en fait à d'autres fins ;

par ailleurs leur montant qui n'atteignait que 21 millions de livres le 26 août 1914 s'éleva, en définitive, à 332 millions, soit 8.400 millions de francs germinal. La hausse des prix fut toutefois moindre que dans les autres pays, aussi l'évolution de la fiscalité ne présente-t-elle pas le même intérêt. De plus l'Angleterre connaissait en 1914 une période d'intense prospérité, aussi de simples augmentations de taux intéressant l'income-tax et la super-tax¹ suffirent-elles à procurer des rendements considérables.

Tous les budgets de guerre contiennent des relèvements d'impôts directs et indirects. Le taux des impôts sur les revenus fut porté jusqu'à 60 p.100. Les taxes sur les produits de consommation courante conservèrent leur caractère spécifique, mais deux impôts « ad valorem » furent créés sur les spectacles et les billets de chemins de fer. Chaque année les évaluations de recettes ont été dépassées par les rendements, ces résultats favorables ne concernent toutefois que les impôts directs. Les contributions indirectes accusent au contraire des moins-values qu'une modification de l'assiette aurait sans doute évitée.

Après guerre, la Grande-Bretagne persévéra dans cette voie courageuse afin d'amortir sa dette et de restaurer l'équilibre budgétaire et la monnaie. Les tarifs anormaux des impôts sur le revenu furent réduits, mais les impôts sur les successions et les droits de consommation furent relevés. Grâce à cet effort fiscal, la Grande-Bretagne parvint à rétablir la valeur-or de la livre. Malheureusement, cette opération ne provoqua pas la baisse des prix qu'elle aurait dû entraîner et le Royaume-Uni, victime de ses prix trop élevés dut abandonner l'étalon-or en 1931.

1. Le taux de la super-tax instituée par Lloyd George avant guerre n'atteignait en 1914 que 2,5 p. 100.

V. — ÉTATS-UNIS. — Les États-Unis présentent l'exemple frappant d'un pays où la fiscalité de crise s'inspire de traditions bien établies. Depuis 1789, ils connurent successivement la crise financière qui suivit l'établissement du système fédéral, la guerre de 1814, la guerre de Sécession, celle de Cuba et celle de 1914. Toutes ces crises furent financées par le recours aux contributions indirectes. Ainsi Hamilton institua en 1791 des taxes sur les spiritueux, le tabac, la bière, qui provoquèrent sa chute, mais furent reprises en 1814, en 1862, et 1898. L'expérience de 1862 illustre de curieuse façon la supériorité des impôts indirects sur les impôts directs. Le congrès hostile aux premiers avait d'abord voté un impôt sur le revenu ; devant les difficultés d'organisation, il se résigna à voter des droits de consommation qui servirent à financer les hostilités et en définitive le conflit se termina avant que l'impôt sur le revenu fut recouvré. La même méthode prévalut au début de la guerre mondiale, celle-ci provoqua une véritable panique aux États-Unis qui se trouvaient encore sous la dépendance financière de l'Europe, à tel point que, par un étonnant paradoxe, le franc faisait prime sur le marché de New-York au moment où la France était envahie. Dès septembre 1914, le Secrétaire d'État au Trésor dut envisager un déficit budgétaire important et le 22 octobre, une loi rétablissait tous les vieux impôts oubliés depuis l'expédition de Cuba : droits sur les vins, les bières, les théâtres, licences, etc... Ainsi la nation qui, la première, fournissait un effort fiscal sérieux était un pays neutre.

Ces ressources s'avérèrent toutefois insuffisantes quand les États-Unis décidèrent de renforcer leurs armées. En 1916 et 1917, les ressources furent demandées aux con-

tributions directes. Cette politique difficile en 1860 était possible du fait qu'avant la guerre avaient été institués des impôts sur le revenu et les sociétés. Une simple augmentation de leur taux fournit les ressources exigées sans que l'économie du pays en souffrit. Au surplus, la hausse des prix n'était pas telle que les inconvénients propres à l'impôt direct se fissent particulièrement sentir. Lorsque les États-Unis entrèrent en guerre, un revirement s'opéra dans la politique financière, les Pouvoirs publics durent emprunter ¹ et dans la mesure où ils recoururent à l'impôt, ce furent principalement les contributions indirectes qui supportèrent à nouveau l'augmentation.

A la fin de la guerre le taux des contributions fut diminué et les États-Unis devaient connaître une prospérité sans nuage jusqu'à la crise de 1929.

ANNEXE

L'imposition des bilans après réévaluation.

Les problèmes fiscaux précédemment envisagés se posent en fonction de la hausse des prix. C'est après une mutation monétaire, consécutive ou non à l'inflation, que peut être soulevée la question de la réévaluation des bilans et de leur imposition. Ces impôts, qui ne constituent d'ailleurs qu'une adaptation de la fiscalité existante, intervien-

1. L'histoire du premier emprunt ne manque pas d'une saveur rafraîchissante. Un certain nombre d'Américains paraissent s'être fait une idée quelque peu incertaine sur la nature de cette opération alors presque inédite aux États-Unis. En effet, lors de l'échéance du premier coupon, le Trésor reçut quantité de chèques dont les émetteurs avaient manifestement compris qu'il leur appartenait, non seulement de souscrire au capital, mais encore de payer les intérêts. Ubu-roi lui-même n'aurait pas songé à un impôt aussi étonnant.

nent ainsi à la suite d'une crise financière. Leur étude, toujours actuelle, trouve donc sa place dans cette première partie ¹.

La réévaluation des bilans n'a cessé d'être réclamée dans la France d'après-guerre pendant la dépréciation de la monnaie. De nombreuses raisons militaient en sa faveur. Le maintien des divers postes à leur chiffre antérieur provoquait des malentendus et des erreurs regrettables, tandis que les estimations nouvelles opérées sur des bases souvent fantaisistes servaient de prétextes à des fraudes dangereuses ². L'absence de règles précises avait aussi sa répercussion sur les amortissements, ceux-ci, calculés sur des bases erronées se révélaient bientôt insuffisants et conduisaient à l'établissement de prix de revient minorés. Les dirigeants se faisaient ainsi souvent des possibilités de l'entreprise une vue inexacte qui pouvait déterminer des pertes réelles ou même la faillite.

Mais si la réévaluation légale était souhaitable, elle n'en présentait pas moins de graves dangers par suite des prétentions de l'Administration. La notion de bénéfice qu'elle avait admise pour la cédule des bénéfices industriels et commerciaux n'était rien moins qu'orthodoxe. En effet, le fisc considérait comme profit toute plus-value d'actif, il obligeait ainsi à évaluer les stocks au cours du jour, interdisait l'amortissement sur la valeur de remplacement du matériel et des immeubles et ne l'autorisait qu'en francs

1. Voir la remarquable étude de M. Lecerclé dans le *Bulletin Fiduciaire*.

2. Les déficits étaient masqués par une réévaluation des stocks ou des immeubles. La Société distribuait alors des dividendes prélevés non sur les bénéfices mais sur le capital. Ainsi l'élévation du cours en bourse dissimulait un appauvrissement effectif et ces pratiques facilitaient des « coups de bourse » scandaleux.

dépréciés sur des valeurs d'origine elles-mêmes libellées en francs-or. C'est seulement lorsque les plus-values étaient imposées que l'Administration reconnaissait légitime les amortissements calculés sur les nouvelles valeurs. Ainsi pour sauvegarder la puissance de production de l'entreprise, il était nécessaire de l'amputer d'une partie de son fonds de roulement par le paiement de l'impôt. Le point de vue administratif avait été confirmé par un arrêt du Conseil d'État du 4 mai 1928, bien qu'il fut juridiquement mal fondé.

De pareilles prétentions procédaient en effet de conceptions erronées sur la nature des nouveaux impôts. Les contributions cédulaires avaient été instituées comme impôts sur le revenu, elles ne devaient donc pas taxer des plus-values en capital et moins encore des bénéfices purement comptables provenant d'une modification dans le libellé monétaire d'une valeur.

C'est pour éviter la consécration législative de pareils errements que tous les théoriciens s'opposaient à la réévaluation obligatoire. Fort avertis de ces manifestations collectives qui ne s'embarrassent ni de mesure ni de nuances, ils craignaient les réflexes de l'opinion publique et ses répercussions sur certains milieux parlementaires trop portés à considérer les sociétés comme taillables à merci. D'un point de vue plus scientifique, ils faisaient valoir en outre l'exemple de l'Étranger où la réévaluation fut obligatoire en Allemagne, Autriche et Hongrie, c'est-à-dire les seuls pays où la monnaie avait été anéantie, tandis qu'elle restait facultative en Tchéco-Slovaquie, Belgique et Italie où la devise n'avait subi qu'une dévaluation partielle.

Leur thèse, en définitive, prévalut ; la réévaluation resta facultative et une circulaire des Contributions Directes

en date du 25 janvier 1930 vint préciser, en la modifiant, la position du ministère des Finances.

L'Administration maintient le principe qu'elle a toujours retenu pour le calcul des amortissements, ceux-ci continuent à être calculés sur le prix de revient et non sur le prix de renouvellement. En d'autres termes, la hausse des prix ne doit pas entrer en ligne de compte. Toutefois, eu égard à la dévaluation, le fisc accepte de donner aux éléments acquis avant le 1^{er} janvier 1926 une valeur nouvelle fonction de la nouvelle parité du franc.

La première opération consiste donc à réévaluer les éléments d'actif susceptibles d'amortissement. Elle s'effectuera en multipliant le prix de revient initial par un coefficient destiné à convertir la monnaie d'acquisition en francs stabilisés. Il convient en second lieu de calculer sur des bases identiques la fraction précédemment amortie. Une simple soustraction déterminera ensuite la valeur restant à amortir.

En ce qui concerne les plus-values, des distinctions sont nécessaires.

Pour les stocks, l'Administration a entendu prélever l'impôt sur les plus-values comptables non réalisées, ce qui équivaut à amputer l'entreprise d'une partie de son fonds de roulement.

Pour le portefeuille titres, le fisc prévoyait des règles identiques, les moins-values, comme les plus-values constatées le jour de l'inventaire, entraient en ligne de compte pour le paiement de l'impôt. Cette doctrine, contraire à l'équité comme au droit aboutissait en réalité à un impôt sur le capital déguisé ¹.

1. Depuis lors, l'Administration s'est heureusement départie de son intransigeance. Une décision du ministre du budget rendue sur une

Pour les autres postes, la circulaire admettait heureusement des principes plus rationnels. Il faut distinguer trois groupes de cas.

1° Plus-values constatées mais non réalisées par une vente.

Les plus-values simplement constatées par l'inscription au passif du bilan d'une réserve corrélative ne sont pas imposables, même si la réserve est supérieure à celle qui résulte de l'application de coefficients administratifs. Par contre si les plus-values sont incorporées au capital par une distribution d'actions ou par l'augmentation de valeur nominale des actions anciennes, elles sont considérées comme bénéfices.

2° Plus-values réalisées par une vente en fin d'exploitation. Elles ne sont pas imposables car elles ne sauraient être considérées comme des revenus¹.

3° Plus-values réalisées par une vente en cours d'exploitation.

Jusqu'en 1930, l'Administration imposait au titre de bénéfices industriels et commerciaux toute plus-value réalisée par une vente en cours d'exploitation. La circulaire innove sur ce point et introduit une distinction suivant qu'il est fait ou non réemploi du prix de vente dans les immobilisations. En cas de réinvestissement, ne sera taxée que la différence entre le prix de vente et le prix de

intervention de l'A. N. S. A. admet que les entreprises pourront évaluer leur portefeuille au prix d'achat pour les valeurs dont le cours a haussé et au cours du jour pour les titres dont le cours s'est déprécié. Mais pour les devises étrangères, le Conseil d'État par deux arrêts du 28 décembre 1933, et du 17 décembre 1934 prescrit l'évaluation au cours du jour de l'inventaire. Il serait temps qu'un texte intervint sur une matière aussi importante que confuse.

1. La règle contraire a été instituée pour le portefeuille-titres par le décret du 20 juillet 1934.

revient réévalué, c'est-à-dire le bénéfice réel, sinon la plus-value imposable sera appréciée par rapport au prix de revient initial non réévalué. L'administration favorise ainsi les entreprises qui ont le souci de maintenir leur puissance productive. Il est à remarquer que cette disposition intervient en 1930 à un moment où si la France n'était pas encore affectée par la crise économique, celle-ci sévissait déjà aux États-Unis avec une inquiétante intensité. Une mesure incitant les sociétés à une production accrue apparaissait donc au moins contestable et traduisait une singulière méconnaissance des réalités économiques.

Cette circulaire, malgré une amélioration très nette des pratiques antérieures ne renfermait pas moins de nombreux abus. Son mérite fut toutefois d'apporter une solution.

Les législations étrangères adoptèrent des principes plus logiques.

En Allemagne, l'ordonnance du 26 décembre 1923 prescrivit que les excédents d'actif susceptibles d'apparaître au bilan de réévaluation devaient être, soit portés à un compte de réserve spécial, soit affectés à l'augmentation du capital social. Il n'a pas été question de les taxer.

En Tchéco-Slovaquie, pour l'établissement du prélèvement sur le capital, la loi du 8 avril 1919 a autorisé les sociétés à déduire 50 p. 100 des sommes investies en matériel neuf et 20 p. 100 des sommes investies en travaux neufs, afin de tenir compte de leur évaluation en couronnes dépréciées.

En Belgique, les circulaires ministérielles des 6 avril et 26 juillet 1927 créèrent un régime fiscal de faveur pour les plus-values et les amortissements. L'inscription au bilan d'une plus-value sur les matières brutes ou les fabrications et sur les produits fabriqués a été exemptée de

l'impôt à condition que le montant de ces plus-values n'ait pas été distribué et qu'il n'ait pas servi de base au calcul des rémunérations du personnel ou du Conseil d'Administration. Par ailleurs, le fisc admit une révision du prix de revient ou de la valeur d'investissement de l'outillage et des bâtiments industriels. Elle autorisa, en déduction de l'impôt les amortissements calculés sur ces nouveaux éléments jusqu'à complète reconstitution de ce prix de revient nouveau. Celui-ci ne devait pas toutefois dépasser 50 p. 100 de la valeur à l'état neuf au cours du jour du bilan réévalué.

CHAPITRE II

LA CRISE PROVOQUE LA BAISSSE DES PRIX

Les pages précédentes, si elles se réfèrent principalement à la période 1914-1925, ont néanmoins pu faire appel à des exemples antérieurs. Il n'en va pas de même pour ce chapitre qui concerne exclusivement la crise de 1929. Sans doute cette dépression revêt-elle un caractère cyclique qui a été mis en lumière au moyen d'irréfutables démonstrations, mais son ampleur fut telle qu'elle laisse dans l'ombre tous les troubles de même nature qui avaient précédemment sévi. Sa durée anormale exigea des Pouvoirs publics la mise en œuvre de thérapeutiques différentes et ils furent amenés dans la plupart des pays à lutter contre la crise au moyen de procédés qui seront ultérieurement étudiés. Mais avant d'en venir à cette extrémité, ils s'efforcèrent d'adapter à la crise la fiscalité existante. L'étude des principes de cette politique et leurs applications pratiques seront successivement envisagées.

SECTION I

Principes d'adaptation.

Les règles d'adaptation précédemment dégagées pour la période de hausse des prix ne sont pas susceptibles, en cas de baisse, d'une exacte réversibilité. L'étude des éléments

constitutifs de l'impôt permet de mettre en lumière les distinctions qui s'imposent.

§ 1. — MATIÈRE IMPOSABLE

Des considérations exactement inverses de celles qui ont été antérieurement développées vont ici prévaloir. Les matières imposables qui, pendant la dépréciation monétaire, s'avèrent les plus stables accusent en période de baisse les diminutions les plus importantes. Le rendement des impôts qui les frappent se réduit en conséquence dans des proportions d'ailleurs variables. Cette chute est plus que proportionnelle aux prix pour les taxes sur le chiffre d'affaires qui supportent les répercussions et du fléchissement du cours et du ralentissement des transactions. Elle est moins que proportionnelle pour les contributions indirectes dans la mesure où celles-ci consistent en droits spécifiques, mais n'en reste pas moins considérable. Les revenus des entreprises industrielles, commerciales, agricoles se réduisent sensiblement. Seules les sociétés travaillant pour l'exportation semblent devoir maintenir et même accroître leurs profits, mais en raison de leur diffusion, les crises économiques ont pour effet la baisse presque simultanée des prix dans la plupart des pays et au surplus, si l'un d'eux bénéficie d'un avantage monétaire, les autres nations s'entendent à l'annihiler par l'ajustement du tarif douanier. Ainsi la plupart des impôts directs fléchissent rapidement à l'exception des contributions foncières évaluées sur une base forfaitaire et de la cédule sur les traitements et salaires en raison de l'opiniâtre résistance des intéressés.

Au contraire, tous les titres à revenu fixe profitent d'une

vogue justifiée. Alors que le cours des actions s'effondre, celui des obligations dépasse souvent le pair. Un risque subsiste cependant : celui de la carence des débiteurs sous forme de faillite pour les entreprises privées, de dévaluation pour les Pouvoirs publics. Par ailleurs les conversions diminueront souvent les revenus nominaux ; néanmoins les impôts sur les coupons d'obligations sont ceux qui au cours de crises économiques procurent le minimum de déceptions.

§ 2. — ASSIETTE

La supériorité des taxes « *ad valorem* » durant la dépréciation n'a pas pour contre-partie nécessaire celle des droits spécifiques pendant la baisse des prix. Cependant, puisque les prix fléchissent, le souci du rendement commanderait de ne pas tenir compte de cette chute et d'imposer revenus et produits d'après des indices et des caractères sans rapport avec leur libellé monétaire. L'application d'un raisonnement aussi simple conduirait cependant à de graves mécomptes. En effet, à moins de ne frapper que très légèrement la matière imposable — c'est le cas des droits fixes d'enregistrement — il est impossible de la taxer d'un montant égal pendant la prospérité et en temps de crise, alors que sa valeur varie parfois du double au simple. Le résultat serait de réduire les transactions ou les consommations et de rendre illusoire la stabilité même des droits spécifiques ; des gains unitaires aboutiraient à une moins-value globale.

Cet inconvénient ne saurait toutefois suffire à écarter d'emblée toute transformation de ce genre ; si elle se conçoit mal pour les contributions indirectes, elle se justifie

parfaitement pour les droits de douane. Il est cependant nécessaire de distinguer les tarifs fiscaux et les tarifs protecteurs, sous cette réserve que les premiers constituent l'exception et que les seconds sont rarement exempts de préoccupations fiscales ¹. Pour les tarifs fiscaux qui constituent des impôts comme les autres, la transformation des divers postes en droits spécifiques aurait bientôt pour effet de réduire à l'excès le montant des importations et en conséquence le rendement. Pour les tarifs protecteurs au contraire, l'adaptation s'impose d'autant plus que le droit « ad valorem » remplit mal son rôle en cas de baisse des prix. « Si en effet, la valeur prise pour base de calcul est celle du produit sur les marchés étrangers, quand les prix baissent sur ce marché et que la concurrence de l'étranger devient plus redoutable, c'est le moment où le montant des droits diminue. Admettons au contraire que ce soit sur la valeur du produit sur le marché d'importation que l'on calcule les droits : si une production excessive déprime les prix intérieurs, le montant des droits de douane diminuera au moment où il aurait fallu arrêter par un relèvement de la barrière douanière l'afflux des produits étrangers ² ».

Au surplus la transformation des droits « ad valorem » en taxes spécifiques aura en définitive le même effet sur le rendement que pour les tarifs fiscaux à cette différence près que la diminution de recettes est ici voulue par le législateur. La nécessité de protéger la production nationale se fait sentir à l'extrême en cas de crise économique, mais l'élévation des droits, si elle procure au début d'im-

1. Voir Allix et Lecerclé, *Les droits de douane*, t. I.

2. Allix et Lecerclé, *Les droits de douane*, t. I, p. 228.

portantes ressources doit pour répondre à son objet mettre fin rapidement aux plus-values de recettes. Les mesures protectrices deviennent d'autant moins rémunératrices qu'elles se révèlent plus efficaces.

En fait, durant la dernière crise, les augmentations et transformations de droits furent considérées comme insuffisantes et les divers pays recoururent à un procédé plus brutal : le contingentement.

Pour les contributions directes, interviennent les mêmes considérations que pour les impôts indirects. Les crises modernes se caractérisent par le fléchissement rapide des impôts sur les revenus qui baissent dans une plus forte proportion que les droits sur les transactions. En effet, beaucoup d'entreprises préfèrent travailler même à perte de sorte que le montant des profits est affecté davantage que le rythme de l'activité. Le recours à des signes extérieurs assortis de taux élevés aboutirait ainsi à une aggravation de l'impôt préjudiciable à l'économie tout entière.

En résumé, la transformation de l'assiette de l'impôt en période de hausse des prix vise à atteindre une matière imposable qui se dérobe. En cas de baisse, elle ne peut que surcharger à l'excès une matière imposable qui s'amenuise.

§ 3. — FAIT GÉNÉRATEUR. MODALITÉS DE PAIEMENT

Les règles énoncées dans le chapitre précédent avaient pour but de rapprocher dans toute la mesure du possible le paiement du fait générateur. Une préoccupation inverse ne saurait être de mise pendant une crise économique. L'extension de la période à laquelle s'applique le fait générateur fictif ou la prolongation des délais n'aurait aucun sens car pour profiter de la baisse des prix, il suffit

que les Pouvoirs publics retardent au maximum leurs dépenses.

§ 4. — TARIF

Pendant l'inflation, les relèvements de tarifs se justifient par le fait que cette charge supplémentaire ne saurait entraver le développement des transactions que la hausse des prix a pour effet de multiplier. En période de crise économique, les relèvements de tarifs ou leur équivalent les transformations des droits « ad valorem » en droits spécifiques aboutissent généralement à des mécomptes. Quand les profits, les consommations et les transactions diminuent, une aggravation de la fiscalité ne sert qu'à hâter cette fâcheuse évolution. Cette vérité n'a été qu'imparfaitement aperçue de 1929 à 1935.

Ainsi, sauf quelques transferts de charges au détriment de matières imposables bénéficiant d'une stabilité relative, et hormis les modifications d'assiette dans le tarif douanier, il n'existe guère de principes d'adaptation lors d'une crise économique. Ce n'est pas à dire que le législateur doive rester inactif. La deuxième et la troisième parties de cette étude préciseront quelles peuvent être ses initiatives, mais la passivité pure et simple est de beaucoup préférable à des mesures qui s'analyseraient uniquement en des augmentations successives de tarifs. L'échec de ce procédé déplorable s'inscrit en clair dans l'histoire financière des grands pays au début de la crise.

SECTION II

Application dans les divers pays.

Durant la période 1929-1934, les Gouvernements des divers pays dépassés par des événements d'une ampleur inaccoutumée, ont obéi pour la plupart aux mêmes réflexes élémentaires. Devant la diminution des recettes, ils ont élevé les tarifs et, comme le fléchissement des impôts sur les revenus était plus accentué que celui des contributions indirectes à l'assiette spécifique, l'augmentation a porté principalement sur les droits de consommation et de douanes. Les tableaux suivants illustrent ces déplacements de charge qu'il est intéressant d'étudier en détail pour quelques grands pays.

1° Dans la plupart des grands pays, il s'est produit au cours de la période 1929-1934 un déplacement sensible des impôts sur les revenus vers les impôts de consommation ou les droits de douane. Le tableau suivant ¹ traduit ces variations en pourcentages.

	IMPOTS sur les revenus.		DOUANES		IMPOTS indirects.	
	1929	1934	1929	1934	1929	1934
	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100
Allemagne	27,8	15,7	18,3	21,8	48,2	57,4
Etats-Unis	65,7	33,2	16,9	12,2	13,6	47,7
Japon	33,3	30	13,2	13,6	49	51
Grande-Bretagne . .	45,4	40,7	18,3	27,5	20,2	16,7
France	31,7	28,6	9,4	12,2	41,8	43,8
Pays-Bas	35,3	23,8	11,9	22,2	34,1	41,1

La même évolution se manifeste en Australie, en Autriche, en Bulgarie, au Danemark, en Suisse.

1. Tableau extrait de la *Revue de la situation économique mondiale*, 1933-1934, p. 249.

2° Une tendance opposée à prévaloir en Argentine, au Canada, au Chili, en Colombie, en Espagne, en Hongrie, dans l'Union Sud-Africaine.

3° Une certaine stabilité se fait jour en Italie, en Pologne, au Portugal, en Suède, en Esthonie.

I. — FRANCE. — Avant la réforme de 1934 ¹, les Pouvoirs publics ne firent guère appel qu'à des augmentations de tarifs pour compenser la baisse croissante du rendement. Cependant une mesure heureuse consista en l'aggravation du tarif douanier et en la transformation des droits. La taxation « ad valorem » qui avait prévalu durant la prospérité s'avéra insuffisante quand la crise affecta les prix étrangers. Il fallut revenir aux droits spécifiques notamment pour les automobiles, la bonnetterie, etc..., et cette politique procura le double et intéressant résultat de protéger plus efficacement le marché national et de procurer d'importantes ressources qui pendant les deux premières années de la crise compensèrent à elles seules les moins-values des autres impôts.

Mais intervint bientôt le phénomène ci-dessus signalé, les exigences de la protection primèrent celles du rendement. Les droits furent élevés à un niveau tel qu'ils réduisirent sensiblement les importations. Dès 1932, ils furent d'ailleurs remplacés par des contingents dont l'établissement s'il peut donner lieu à l'institution d'impôts spéciaux, ne s'en traduit pas moins par une perte sensible pour le budget. En présence du déficit, le Parlement vota en 1932 le relèvement de l'impôt général sur le revenu et fit retour sur les dégrèvements accordés aux valeurs mobi-

1. Cette réforme sera étudiée dans la troisième partie.

lières. Ces mesures restèrent sans effet. En 1933 de nouvelles augmentations furent instituées qui intéressent les droits de timbre, d'enregistrement, les valeurs mobilières, les taxes sur les spiritueux et sur l'essence. Ces dispositions n'empêchèrent pas une baisse croissante du rendement et contribuèrent à aggraver la crise économique. L'année 1934 allait marquer le début d'une série d'expériences successives et contradictoires qui seront étudiées dans la troisième partie.

II. — ALLEMAGNE. — L'histoire financière allemande, si fertile en enseignements pendant l'inflation, devait réserver au cours de la période suivante d'autres sujets d'étonnement.

La stabilisation du mark avait rétabli la situation économique et financière au prix de la disparition des classes moyennes. Jusqu'à la crise économique, le Reich allait connaître une intense prospérité qui se traduit par des excédents continuels. Or ces plus-values contrariaient la politique du Gouvernement qui consistait à crier misère. Aussi sa préoccupation dominante va-t-elle consister à réduire sans arrêt le taux des impôts ; mais à l'étonnement général, ces dégrèvements répétés n'empêchèrent pas l'accroissement des rentrées fiscales. C'est le renversement de la situation précédente où l'augmentation des tarifs n'empêchaient pas l'aggravation du déficit. Il en fut ainsi jusqu'en 1929 où se produit un nouveau revirement. La crise économique qui affecta si gravement l'Allemagne allait montrer l'inanité de l'élévation du taux.

Le Gouvernement, partisan de cette politique, se heurta à l'opposition du Reichstag, aussi eut-il recours aux décrets-lois. A partir du 1^{er} décembre 1930, ils allaient se succéder

à un rythme accéléré. En 1930 sont instituées des surtaxes sur les revenus à partir de 8.000 marks, sur les célibataires et sur les tantièmes d'administrateurs. En 1931, le ministre Bruning augmente les impôts sur le chiffre d'affaires, le sucre et le tabac. Comme ces mesures succédaient à une période de dégrèvements, elles produisirent au début un rendement qui, s'il ne correspondait pas à l'augmentation du taux, n'en restait pas moins appréciable, mais le plafond fut vite atteint et, à partir de 1932, le déficit s'accroît. Cette aggravation de la fiscalité était d'ailleurs en contradiction avec la politique de déflation que le Gouvernement poursuivait par ailleurs. Ainsi l'ordonnance du 8 décembre 1931 diminue le taux d'intérêt, les traitements et salaires, le prix des transports de l'eau, du gaz, de l'électricité et le montant des loyers, cependant qu'un autre décret rétablissait l'impôt sur les opérations de bourse et relevait de 2 p. 100 la taxe sur le chiffre d'affaires. L'augmentation du déficit et du chômage, le mécontentement général allaient faciliter l'accès au pouvoir du parti national socialiste dont la politique économique et fiscale devait s'inspirer de principes opposés.

III. — GRANDE-BRETAGNE. — Depuis la stabilisation de la livre jusqu'en 1930, la Grande-Bretagne suivit la politique de dégrèvements adoptée par la plupart des pays. Les diminutions d'impôts portèrent tantôt sur les droits de consommation, tantôt sur les contributions directes, alternance qui coïncide avec la présence successive au pouvoir des partis travaillistes et conservateurs. Le contribuable fut le grand bénéficiaire de cette émulation généreuse, mais la détente fiscale fut de courte durée. En effet, le Royaume-Uni, du fait de ses prix trop élevés, ne profita pas de la prospérité

à l'égal des autres nations. L'équilibre budgétaire fut cependant maintenu jusqu'en 1930-1931, mais, à cette date, la crise obligea les Pouvoirs publics à prendre des mesures énergiques. Le mérite des hommes d'État fut de reconnaître en toute franchise le caractère inquiétant de la situation et d'y pourvoir sans délai, attitude réaliste qui contraste de curieuse façon avec l'optimisme qu'affichait résolument le président Hoover à la même époque. En septembre 1931, M. Snowden déclare que faute de dispositions exceptionnelles, le déficit s'élèverait en 1931-1932 à 75 millions de livres et atteindrait 170 millions l'année suivante. C'est avec l'assentiment de l'immense majorité des Anglais que le ministre, après la dévaluation du 21 septembre 1931, procéda à l'augmentation massive des impôts. Les produits de consommation courante, la bière, le tabac furent lourdement taxés, mais l'aggravation fut surtout sensible pour les impôts sur le revenu, l'élévation du taux et la suppression des abattements à la base augmentèrent notablement le poids de l'income-tax, 81.500.000 livres d'impôts nouveaux furent ainsi votés. Enfin, en novembre 1932, le Parlement donnait carte blanche au président du Board of Trade pour établir des droits de 100 p. 100 sur les produits importés et mettait ainsi fin à la politique libre-échangiste dont le Royaume-Uni s'était si longtemps proclamé l'intransigeant champion. Malgré ces relèvements, l'exercice financier 1931-1932 se solde par un déficit réel de 24.138.000 livres ¹ nécessitant une taxe sur le thé et un nouvel ajustement du tarif douanier. En 1932-1933 l'écart est réduit à 8.640.000 livres.

1. Voir Fourré-Cormeray, *L'équilibre budgétaire en Grande-Bretagne, 1930-1936*.

Cette amélioration n'était pas due pour autant à la progression des impôts directs et indirects dont le rendement, malgré l'élévation des tarifs et l'élargissement de l'assiette, était moindre en 1932-1933 qu'en 1930-1931. Mais ces moins-values étaient compensées par les considérables excédents des droits de douane. De 119 millions de livres en 1928-1929, ils passent à 136 millions en 1931-1932, 167 millions en 1932-1933 et 179 millions en 1933-1934. Alors que les autres impôts avaient atteint leur plafond, les droits de douane restaient susceptibles d'une augmentation considérable. Dans le système fiscal anglais, ils gardèrent seuls le maximum d'élasticité ¹.

A partir de 1933, la dévaluation de la livre et la sage politique de crédit qui la suivit commencent à produire leurs bienfaisants effets. Dès la fin de l'année, la reprise s'affirme, tous les impôts donnent d'importantes plus-values et l'équilibre budgétaire se trouve restauré. La Grande-Bretagne sortait ainsi la première d'une crise dont elle avait la première en Europe subi les atteintes.

La crise anglaise de 1929 à 1933 permet des conclusions sensiblement identiques à celles qui ont été dégagées pour les autres pays ². Les aggravations d'impôts, si elles n'ont pas justifié les pronostics pessimistes de Keynes, n'ont pas cependant donné les résultats escomptés. Leur produit ne s'est accru que lorsque la dévaluation excep-

1. Il n'est pas inutile de préciser le sens de l'expression « élasticité de l'impôt » qui donne souvent lieu à d'étonnantes interprétations. Un impôt élastique n'est pas celui dont le produit croît avec la prospérité et baisse avec la crise, mais bien celui dont le rendement suit les variations des tarifs.

2. La fiscalité américaine de 1929 à l'avènement de Roosevelt ne fait pas exception à la règle, les augmentations d'impôts directs et indirects qu'institua Hoover en 1932 se soldèrent par une baisse du rendement global de 33 millions de dollars.

tionnellement bien conduite a permis la reprise économique. Ce sont, en définitive, les recettes douanières qui par un curieux retour des choses ont permis à la Grande-Bretagne d'éviter des déficits trop lourds durant ces années pénibles.

CHAPITRE III

LA CRISE N'AFPECTE PAS LES PRIX

Si des principes d'adaptation assez nets ont pu être dégagés quand les troubles provoquent la hausse et, à un moindre degré, quand ils déterminent la baisse sensible des prix, il n'en va pas de même quand ceux-ci ne sont pas affectés. Or ce dernier cas marque une nette tendance à se généraliser.

D'une part, en effet, les Pouvoirs publics sont portés à multiplier les réglementations de prix. Fréquentes dans les pays autarciques, ces cotations prennent une place envahissante dans les autres nations où les prétextes les plus divers servent à les introduire. Aussi, bien que la contrainte en matière économique ait souvent démontré son impuissance, il est à présumer qu'à l'avenir, les prix réagiront plus lentement lors des troubles économiques et monétaires et qu'en conséquence les règles d'adaptation auront moins souvent l'occasion d'intervenir.

Par ailleurs, l'apparition de crises financières graves en dehors de tout bouleversement militaire ou cyclique apparaît comme l'une des caractéristiques de l'époque présente. Les troubles qui se succèdent depuis 1914 ont chacun efficacement concouru à augmenter le poids de la dette publique qui, malgré conversions, dévaluations ou faillites, constitue pour les budgets modernes une charge écrasante. De plus la course aux armements impose aux

belligérants éventuels un tribut croissant. Au regard de ces dépenses nouvelles, les revenus des contribuables ne se sont pas, il s'en faut, valorisés dans la même proportion. Dès lors l'équilibre budgétaire pose chaque année des problèmes arithmétiques et financiers plus délicats et le moindre événement risque de le rompre ; aussi s'ouvrent fréquemment des crises financières que les Pouvoirs publics s'efforcent de combattre par des augmentations d'impôts.

Il n'existe aucun principe d'adaptation pour ces surcharges fiscales. Le Gouvernement estime en général, et à juste titre, que le pays tout entier doit participer à un effort qui intéresse chacun des citoyens. C'est pourquoi se multiplient depuis quelques années des élévations globales d'impôts. Le double décime institué en France en 1924 en offre le premier exemple. En 1935, le prélèvement de 10 p. 100 sur toutes les dépenses publiques vise à réaliser une adaptation générale. La contribution de crise établie en Belgique en 1933, les récentes augmentations françaises — 20 p. 100 en 1937, 8 p. 100 en 1938 — se réfèrent à la même idée. La contribution de 2 p. 100 sur tous les revenus professionnels imaginée par M. Paul Reynaud élargit encore la notion de sacrifice commun puisqu'il n'était prévu, dans le texte primitif, aucun abattement à la base. En sus de ces majorations uniformes, les réformes fiscales ne se font pas faute d'instituer des taxes spéciales. Dans chaque pays, les Pouvoirs publics manifestent une sévérité particulière à l'égard de telle matière imposable déterminée. L'augmentation des droits sur le thé tend à devenir une tradition en Grande-Bretagne, tandis qu'en France, les valeurs mobilières, l'essence et ses succédanés font figure de bouc émissaire des budgets en déficit.

D'ailleurs ces aggravations incessantes de taux produisent rarement les résultats escomptés.

S'agit-il de taxes spéciales, elles risquent de déterminer une grève de l'impôt. Si elles intéressent au contraire l'ensemble des redevables, elles ont pour conséquence l'évasion des capitaux susceptibles de s'expatrier et l'écrasement des fortunes qui demeurant à la portée de l'Administration, subissent, en sus de leur propre contribution, la charge que les autres sont parvenus à éluder. Pénétré de ces évidences, le législateur n'en est pas moins fréquemment contraint de recourir à cette adaptation pénible. Certaines circonstances ne lui offrent en effet le choix à défaut d'elle, qu'entre la faillite et l'autarcie. La possibilité est toutefois offerte d'utiliser cette politique à des fins constructives, l'effort fiscal n'a de sens dans de pareilles conditions que s'il sert de soutien à un plan général inspiré par les nécessités du moment. La surcharge imposée trouve donc sa justification et dans les solutions dont elle autorise le rejet et dans le redressement dont elle permet l'entreprise.

L'adaptation à la crise du système fiscal existant ne saurait suffire à procurer les ressources que, malgré les troubles, les Pouvoirs publics ont le devoir de rechercher. Si bien conduite qu'elle soit, elle ne peut prétendre, en aucun cas, reconstituer le rendement obtenu pendant la prospérité. Déjà manifeste lors de la hausse des prix, cette carence partielle l'est bien davantage en période de dépression économique.

La technique fiscale a été trop souvent négligée par le législateur qui n'a pas toujours su dégager des travaux des théoriciens les enseignements nécessaires, mais il

serait à l'inverse dangereux de surestimer son rôle. Si elle trouve ainsi rapidement ses limites, les Pouvoirs publics n'en sont pas, pour autant, contraints à l'impuissance ; ils ne sont pas davantage nécessairement conduits à cette solution, condamnable lorsqu'elle prétend se suffire à elle-même, qui consiste à relever indéfiniment des taux depuis longtemps excessifs. D'autres voies s'ouvrent à leur imagination créatrice et les études qui vont suivre s'efforceront d'en préciser les directions divergentes.

DEUXIÈME PARTIE

PERFECTIONNEMENT DE LA FISCALITÉ

Création d'impôts spéciaux et renforcement du contrôle.

Si l'adaptation de la fiscalité existante trouve rapidement ses limites, les Pouvoirs publics disposent par ailleurs d'autres procédés qui permettent d'accroître leurs ressources, sans pour autant porter préjudice à l'intérêt national. Comme tout fait social, les crises offrent des aspects divers et même opposés. Causes immédiates de ruine pour certains, elles sont pour une minorité l'origine d'une prospérité durable. Une ingéniosité exceptionnelle, le hasard, des pratiques frauduleuses, tels peuvent être les facteurs qui, à la faveur d'un bouleversement d'envergure, commandent les fluctuations des fortunes individuelles. Sauf à pénaliser par d'autres voies les manœuvres répréhensibles, le législateur est fondé en tout état de cause à sanctionner l'enrichissement nouveau au moyen de taxes spéciales. Ces innovations qu'appellent les crises relèvent de la technique fiscale comme l'adaptation précédente ; elles impliquent de surcroît le choix d'une politique et l'adoption de « jugements de valeur ».

D'autre part, l'intérêt général comme l'équité exige que chaque contribuable acquitte intégralement le montant

de sa dette personnelle et cette nécessité s'affirme avec plus d'évidence quand les recettes fléchissent au regard de dépenses accrues. Or la fraude fiscale qui sévit à l'état chronique tend à se développer pendant les crises. Aussi l'Administration est-elle contrainte de renforcer la surveillance de ses agents et de recourir à des méthodes particulières de vérification.

En bref, l'effort du législateur s'inspire d'un double idéal, celui de rendre le système fiscal plus complet par l'adjonction d'impôts spéciaux et plus efficace par le renforcement du contrôle.

CHAPITRE PREMIER

CRÉATION D'IMPÔTS SPÉCIAUX

La création d'impôts spéciaux procède donc d'une double préoccupation : le souci d'équité et celui du rendement.

Si l'enrichissement de certaines catégories de contribuables, alors que l'ensemble de la nation s'appauvrit, légitime amplement un surcroît de charges, la notion de justice n'en intervient pas moins sous deux aspects différents. Parfois, en effet, les gains réalisés restent licites et l'impôt apparaîtra alors comme un prélèvement compensateur. Parfois sans contrevenir à la législation, ils portent préjudice à l'intérêt général et la contribution se muera en pénalité. Ces taxes spéciales offrent ainsi un caractère moralisateur d'où dérivent à la fois leur raison d'être et leurs dangers.

Tout système fiscal se fonde sur une certaine conception de l'équité, d'ailleurs variable¹, mais dont l'évolution se caractérise par une indéniable lenteur. Aussi lorsqu'une réforme d'envergure arrive à prévaloir, elle répond en général à l'idéal de la majorité du peuple qu'elle intéresse. En période de crise, par contre, où l'urgence des décisions à prendre nécessite souvent les pleins pouvoirs, la nation se trouve à la merci des idées personnelles d'un homme ou

1. C'est ainsi qu'elle donna successivement naissance à l'impôt réel et proportionnel puis à l'impôt personnel et progressif. Voir à ce sujet l'ouvrage de M. Piétri, *Justice et injustice fiscale*.

d'un groupe, avec cette circonstance aggravante que le Gouvernement devra apprécier, sous l'angle de l'intérêt général, des situations ou des pratiques à données nouvelles et dont se peuvent difficilement préjuger les résultats. Aussi s'ensuit-il fréquemment des dispositions dont la cohérence et l'opportunité ne constituent pas les qualités maîtresses. De surcroît, ces impôts moralisateurs sont des impôts spécialisés qui visent des intérêts particuliers. Pour peu que ceux-ci disposent d'influences politiques, les exemptions se multiplient qui ont pour effet d'annihiler en partie ce que les textes préventifs pouvaient contenir d'efficace. Ainsi, souvent décevants sous le rapport de la justice, ces impôts le sont aussi sous l'angle du rendement.

Ce second souci du législateur le conduira fréquemment à créer des taxes d'où les préoccupations d'équité sont rigoureusement étrangères. Pendant les crises, renaît la conception primitive de l'impôt, aide exceptionnelle des citoyens, justifiée par des circonstances extraordinaires. Cette contribution prend en général la forme redoutée du prélèvement sur le capital.

Ces taxes spéciales peuvent donc être classées en trois catégories suivant qu'elles concernent :

L'imposition des gains résultant d'une situation privilégiée (section I).

La pénalisation de certaines pratiques (section II).

Le prélèvement sur le capital (section III).

*SECTION I***Imposition des gains résultant d'une situation privilégiée.**

L'égalité des sacrifices imposés à tous les citoyens est l'idéal que se propose la justice fiscale moderne. Elle fut formulée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont l'article 13 spécifie : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'Administration, une contribution commune est indispensable, elle doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés. »

Ce principe légitime manquait de cet appareil scientifique ou pseudo-scientifique qui frappe les esprits ; l'appréciation des facultés était laissée à la discrétion du législateur et dans de nombreux cas, celui-ci manquait d'un critère satisfaisant. Mais au cours du XIX^e siècle, de nombreuses études doctrinales lui apportèrent une aide précieuse. En particulier les travaux des économistes, de Ricardo à Sidney Webb mirent en lumière l'existence de revenus différentiels, de « rentes » qui justifiaient dès lors la création de taxes spéciales. Par un curieux paradoxe, l'imposition de la plus-value immobilière qui retint la première l'attention malveillante des théoriciens aboutit à un échec complet tandis que les gains exceptionnels réalisés par certains privilégiés depuis 1914 fournirent l'occasion de taxes rémunératrices. La nouveauté et la complexité des problèmes posés expliquent les erreurs qu'ont pu commettre les Pouvoirs publics dans l'établissement de ces taxes. Une étude sommaire de cinq exemples principaux est à cet égard convaincante.

§ 1. — TAXE SUR LES BÉNÉFICES DE GUERRE.

Il apparut assez vite au début des hostilités que l'approvisionnement des belligérants en matériel et denrées était pour les producteurs comme pour les intermédiaires l'occasion de bénéfices substantiels. Cet enrichissement d'une minorité, pour licite qu'il fût, apparaissait immoral au regard des privations subies par l'ensemble des nationaux. Aussi la plupart des États furent-ils amenés à instituer des taxes spéciales, dont la création amplement justifiée par des motifs théoriques, s'effectua principalement à la lumière de considérations d'opportunité.

Par un étrange paradoxe, le pays qui prit le premier l'initiative de cet impôt fut la Hollande ; elle fut bientôt imitée par la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis, la Suisse, etc... Les modalités d'application diffèrent assez peu dans ces divers pays pour permettre une étude synthétique qui portera successivement sur les personnes assujetties, la matière imposable, l'assiette, le tarif et les délais de paiement.

I. — *Personnes assujetties.*

Les assujettis se répartissent en général en trois catégories : les industriels et commerçants, y compris les exploitants de mines, les intermédiaires dans les marchés publics et les personnes ayant fait un acte de commerce occasionnel en vue de fournitures publiques. Pour les agriculteurs, des solutions opposées ont prévalu : imposés en Allemagne et en Italie, ils bénéficièrent, en Grande-Bretagne et en France, d'une exemption totale qui apparaît excessive au regard des taux élevés frappant les redevables.

II. — *Matière imposable.*

La détermination de la matière imposable nécessite une suite d'opérations complexes. La première consiste à rechercher le bénéfice normal réalisé par chaque entreprise pendant les années précédant la guerre. Dans la plupart des pays, le législateur, afin de limiter les fraudes, admit qu'il ne pourrait être inférieur à un certain pourcentage du capital, 6 p. 100 en France, de 5 à 8 p. 100 dans les autres pays et parfois à une certaine somme : 5.000 francs en France. L'Administration évalue ensuite le bénéfice net annuel au moyen des méthodes habituellement utilisées (la déclaration contrôlée fut partout employée), une simple soustraction donne ensuite le bénéfice exceptionnel.

Mais le chiffre ainsi obtenu ne devra pas subir moins de quatre corrections avant que soit fixé le bénéfice imposable.

En premier lieu, tous les pays ont prévu un dégrèvement à la base pour éviter des frais de perception excessifs. Il consiste soit en une somme fixe (France, Grande-Bretagne) soit en un pourcentage d'accroissement (Suisse). Cette faveur fut toutefois réduite en Suisse et supprimée en France pour les intermédiaires qui ne supportent ni les frais, ni les risques de la production. Puis l'Administration est amenée à déduire les sommes consacrées aux amortissements exceptionnels nécessités par une dépréciation anormale du matériel. Celle-ci s'expliquait soit par un emploi excessif, soit par des installations destinées à devenir inutiles à la fin de la guerre.

Par ailleurs, il était nécessaire d'envisager la compensation des bénéfices et des pertes. La France, la Suisse, la Grande-Bretagne, admirent la compensation dans l'espace quand certaines filiales accusaient des pertes alors que

d'autres réalisaient des profits. Seul ce dernier pays y ajouta la compensation dans le temps par le système du « report déficitaire ».

Enfin, pour n'atteindre que le bénéfice dû à la guerre, il fallait prévoir un dernier correctif au cas d'augmentation ou de réduction de capital. Le bénéfice était diminué dans le premier cas, augmenté dans le second d'une somme égale à la différence des capitaux investis multipliée par le pourcentage légal de rendement. Cette disposition prévue en Allemagne, Grande-Bretagne, Suisse et Italie fut appliquée en France et dans les autres pays bien qu'il n'y eut pas de textes.

III. — *Assiette.*

Tous ces éléments de calcul étaient en général fournis par le contribuable dans une déclaration. Certains tiers, particuliers et Administrations publiques pouvaient être admis à témoigner. Dans la plupart des pays fut créé un service spécial composé d'un Comité de taxation à la base, et d'une commission arbitrale qui jugeait en appel. La France avait, en outre, institué le recours en cassation devant le Conseil d'État.

IV. — *Tarif.*

Le tarif, proportionnel en Grande-Bretagne et en Suisse, fut établi dans les autres pays sur une base progressive. Son taux, assez bas dans les pays neutres (25 p. 100 en Suisse), s'élève dans des proportions considérables chez les belligérants. De 30 p. 100 à 60 p. 100 en Italie, il s'échelonne en France de 50 à 80 p. 100.

V. — *Modalités de paiement.*

L'élévation du taux rendait nécessaire l'octroi des délais de paiement qui furent assez largement accordés dans la

plupart des pays. Des facilités supplémentaires furent consenties en France aux contribuables qui avaient remployé leurs bénéfices en vue de l'extension de leur entreprise.

La France et l'Allemagne qui abusaient des recours au crédit admirent le paiement en titres d'emprunts.

Ces modalités d'application si complexes dénotent un réel souci de la justice fiscale. La collaboration internationale a certes contribué à parfaire cet impôt dans l'ensemble bien organisé, malheureusement, les circonstances économiques et les méthodes administratives ont bien souvent affecté les prévisions du législateur. C'est ainsi que la hausse générale des prix a faussé la comparaison entre le bénéfice normal calculé en monnaie or et le bénéfice supplémentaire évalué en monnaie dépréciée. En France des palliatifs ont été prévus par la loi de 1920, mais ils sont restés insuffisants.

Par ailleurs, les opérations d'assiette et de recouvrement se sont échelonnées singulièrement en France, sur un délai beaucoup trop long, pendant lequel les faillites se sont multipliées. Enfin de nombreuses contestations se sont élevées entre l'Administration et les contribuables et suivant certains avis les commissions spéciales n'ont pas toujours rempli le rôle d'arbitre qui leur était dévolu. En définitive, de nombreuses cotes s'avérèrent irrecevables.

§ 2. — IMPOT SUR LES ENTREPRISES TRAVAILLANT POUR LA DÉFENSE NATIONALE

Cette taxe se justifie par des motifs identiques à ceux qui furent invoqués à l'appui de la précédente. Alors que l'ensemble de la nation souffrait du marasme des affaires,

certaines entreprises travaillaient à plein rendement pour un but d'intérêt général. Le législateur français estima légitime de limiter les bénéfices qu'elles tiraient de cette situation privilégiée, malheureusement, les modalités d'application de cette taxe produisirent à certains égards des résultats contraires aux intentions officielles.

Le décret-loi du 16 juillet 1935 vise tous les bénéfices réalisés sur les marchés de travaux ou de fournitures passés par les Administrations de la guerre, de la marine, de l'air, les établissements dépendant d'elles et les corps de troupe. Il distingue trois catégories de marchés : les travaux ou fournitures spécifiquement militaires, les marchés non dénommés et ceux qui concernent les fournitures de pain, gaz, charbon, électricité, etc...

Les marchés de la troisième catégorie sont exemptés, ceux de la deuxième ne sont soumis à la taxation qu'au-dessus de 300.000 francs et ceux de la première au-dessus de 50.000 francs. Pour éviter le fractionnement des contrats, il a été prévu que la taxe serait applicable quand le montant total des fournitures dépasserait 150.000 francs pour la première catégorie et 900.000 francs pour les deux premières. Le bénéfice est déterminé forfaitairement par application au bénéfice net retenu pour la cédula des professions industrielles et commerciales du rapport constaté entre la fraction du chiffre d'affaires provenant de l'exécution des marchés et le chiffre d'affaires total. Le taux est présentement de 36 p. 100.

La course aux armements qui impose à la Grande-Bretagne comme à la France un effort fiscal considérable légitimait l'établissement d'une taxe analogue. En 1937, le chancelier de l'échiquier proposa la création de la « National Defense Contribution ». Elle se présentait sous la forme

d'une surtaxe progressive qui frappait tous les bénéfices supérieurs à 2.000 livres réalisés par les entreprises au cours de tout exercice terminé après le 5 avril 1937. Le rendement présumé s'élevait à 20.000.000 livres. Le projet souleva d'emblée une opposition violente. Les intéressés soutinrent qu'un tel impôt briserait l'esprit d'entreprise. Ils firent valoir que les années de base 1933, 1934, 1935 choisies pour évaluer le bénéfice moyen étaient les plus mauvaises depuis la guerre. L'économiste Keynes mit en lumière les difficultés d'assiette, l'inégalité de taxation suivant que le siège des sociétés se trouvait en Grande-Bretagne ou dans une autre partie de l'Empire. Il prédit comme conséquence inéluctable l'émigration des sociétés. Devant ces critiques, dont aucune n'apparaît bien sérieuse, le chancelier abandonna son projet.

§ 3. — TAXE SUR LES BÉNÉFICES PROVENANT DE L'EXÉCUTION DES MARCHÉS AVEC DIVERSES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES.

Cet impôt institué en France en 1935 se rattache à la taxe précédente mais s'inspire en outre de raisons particulières. Le législateur avait institué par un décret-loi du 10 juillet 1935 un prélèvement de 10 p. 100 sur toutes les dépenses publiques. Il s'agissait donc d'un véritable impôt levé sur toutes les personnes qui bénéficiaient d'une situation relativement stable du fait qu'elles recevaient de la collectivité tout ou partie de leur rémunération. Cette contribution souleva d'ailleurs de vives critiques en raison de son uniformité qui semblait incompatible avec la conception moderne de la justice fiscale. Son application présentait maintes difficultés. Notamment, les dépenses de

travaux et de fournitures ne pouvaient être affectées qu'à la fin de l'année 1935, lors du vote des crédits. Les fournisseurs bénéficiaient ainsi d'un régime de faveur alors que l'équité commandait de majorer leur sacrifice. Aussi une taxe spéciale fut-elle levée sur les bénéfices provenant de l'exécution des marchés passés avec l'État, les départements, les communes, les établissements publics et les réseaux de chemins de fer d'intérêt général. Le bénéfice est déterminé forfaitairement par application au bénéfice total du pourcentage exprimant le rapport des recettes provenant des marchés aux recettes totales des entreprises. Quand ce pourcentage est inférieur à 25 p. 100, la taxe n'est pas due. Des exemptions ont été prévues pour les contribuables autres que les sociétés soumises au droit de communication des agents de l'enregistrement, quand leur chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300.000 francs. Le taux de 20 p. 100 en 1935 est fixé en 1938 à 10 p. 100.

Ces deux impôts, incontestables dans leur principe, se révélèrent d'application décevante. Les fournisseurs officiels ont en effet majoré leurs prix par avance et réussi à compenser en grande partie le poids de l'impôt, mais le grand inconvénient de la taxe est de n'atteindre qu'une minorité de fournisseurs. L'abus des exemptions a produit cette conséquence fâcheuse que les assujettis ont fixé les prix marginaux. Aussi les autres intéressés ont-ils pu élever impunément leurs prétentions et bénéficier ainsi d'un plus-value supplémentaire en contradiction formelle avec l'objet de l'impôt.

§ 4. — TAXE SUR LES LICENCES D'IMPORTATION.

En période de crise, le commerce extérieur donne lieu à l'imposition de taxes spéciales qui diffèrent suivant que la

protection est assurée par des droits de douane ou des contingents. Dans le premier cas, l'impôt vise particulièrement l'étranger qui, à la faveur d'une dépréciation monétaire ou en exécution d'un système de dumping vend ses produits à un prix inférieur aux cours pratiqués. Au début de la crise économique, ces avantages inadmissibles ont été compensés au moyen de l'élévation du tarif douanier ou par des surtaxes de change. Puis, à partir de 1932, la nécessité de renforcer la protection amena la substitution aux droits de douane d'un procédé plus efficace : le contingent. La généralisation de cette méthode, entre autres inconvénients, privait le Trésor de rentrées fiscales qui, jusqu'à son établissement, avaient — en France tout au moins — compensé les moins-values des autres impôts. Pour atténuer ce défaut, il convenait de prélever sur les importateurs une taxe justifiée par l'incorporation à leur prix de vente de la marge existant entre les prix intérieurs et extérieurs.

Le législateur avait le choix entre divers moyens. Il pouvait en premier lieu réajuster le droit de douane et le fixer à un montant égal à la différence entre les cours français et étrangers sans pour autant supprimer le contingent. « Dans cette hypothèse, c'est le contingent qui assure la protection, le droit de douane change de but et prend un caractère surtout fiscal ¹ » Un tel système appliqué pour le blé aurait pu être avantageusement généralisé. Il nécessitait toutefois des modifications fréquentes de droits de douane en cas de fluctuations des prix et impliquait, en conséquence, une autonomie douanière que la France, liée par de nombreux accords, ne possédait qu'imparfaitement.

1. Voir Boissard, Rapport présenté au Conseil National économique.

Aussi les Pouvoirs publics eurent-ils recours à un autre système plus simple qui consistait à établir un droit spécial sur les licences égal au bénéfice procuré par le contingentement. Le principe de la réforme fut posé par la loi du 28 février 1933 (art. 56). Au cours de l'année 1933 intervinrent plusieurs décrets d'application concernant le café, le houblon, les produits agricoles, etc... Ils allaient se multiplier en 1934, les uns relatifs à certains produits, les autres à certains pays.

Ces mesures constituent un procédé élégant d'éviter la rupture d'un contrat, tout en éludant les obligations qu'il fait naître, tant il est vrai que les relations internationales pendant la dernière crise ont été marquées par d'incroyables raffinements de mauvaise foi et d'hypocrisie ¹.

§ 5. — IMPOTS SUR LES BÉNÉFICES RÉSULTANT DE L'INFLATION

L'inflation qui ruine les créanciers offre au débiteur l'occasion d'acquitter à bon compte tout ou partie de ses obligations ². A l'époque contemporaine, le débiteur le

1. Il n'est pas interdit de sortir du cadre d'une étude pour justifier par un exemple une observation d'ordre général qu'elle a suscitée. En 1934, un certain nombre de pays décidèrent de restreindre l'emploi de la clause de la nation la plus favorisée, tenue pour indésirable. Voici la liste des produits pour lesquels la France et le Portugal renoncèrent à se prévaloir de la clause dans leur accord de mars 1934 : « Défenses d'éléphants, fanons de baleines bruts, cheveux non ouvrés, tortues vivantes et mortes, dattes autres que comestibles ». Les deux pays possèdent en la personne des rédacteurs de cet accord des humoristes dont il conviendrait de mieux utiliser les talents méconnus.

2. Comme le fait justement remarquer M. Lucien Romier : « Le débiteur qui produit bénéficie en tout cas d'un préjugé favorable dans la société, il peut emprunter tant qu'il veut sans trop se soucier des garanties réelles à offrir au créancier qui, lui, n'est qu'un parasite. On sait assez que le créancier a supporté depuis quinze ans le poids de cette doctrine sous la forme de moratoires, de dévaluations, de faillites et de conversions diverses » (Romier. *Si le capitalisme disparaissait*, p. 53).

olus important est l'État. La hausse des prix lui permet un allègement appréciable des charges de la dette publique et lui fournit la possibilité de remboursements avantageux. Parfois même, il excipe de la situation pour répudier ses engagements. L'expérience prouve toutefois que l'État tolère rarement chez les particuliers les pratiques dont il donne lui-même l'exemple répété. Le II^e Reich qui profita de la stabilisation du mark pour opérer une retentissante faillite ¹ posa néanmoins le principe de la valorisation des créances privées à 15 p. 100 de leur base-or (ordonnance du 14 février 1924). Le bénéfice du débiteur restait néanmoins considérable, aussi le Gouvernement décida-t-il d'en prélever une partie au moyen d'impôts spéciaux.

Les gains avaient trois origines différentes : le remboursement des créances privées et des crédits bancaires en espèces avilies et le remboursement de not geld ² libellé en mark-papier. Aussi trois espèces de prélèvements furent-ils institués : l'Obligationensteuer, le Kredittannahmesteuer et le Notgeldsteuer. L'impôt portait sur la différence entre la valeur en mark-or des créances et le montant de la valorisation fixée à 15 p. 100. Le tarif était de 2 p. 100. Au cas où la dette avait déjà été remboursée, une taxe supplémentaire était perçue équivalant à la différence entre le montant du taux légal et la valeur-or de la somme payée par le débiteur.

La même ordonnance créait trois taxes au profit des États particuliers. Elles frappaient les bénéfices résultant de l'achat d'immeubles avec paiement différé, les profits

1. La loi du 16 juillet 1925 prévoit la remise à tout porteur d'un titre de 1.000 marks d'un titre nouveau de 25 marks or. Les arrérages passés sont tenus pour nuls. La banqueroute ressortit donc à 39/40.

2. Monnaie de secours, émise pendant l'inflation par des collectivités ou même de simples particuliers.

venant des cessions de bois dans les forêts publiques et les locataires qui avaient payé leur loyer en marks dépréciés.

Ainsi l'État ne s'enrichit pas seulement par la répudiation presque totale de la dette publique, il entendit profiter de l'allégement des dettes particulières. Ces taxes, en raison de leur taux infime et des difficultés d'assiette et de recouvrement ne produisirent d'ailleurs qu'un faible rendement.

SECTION II

Pénalisation de certaines pratiques.

Le souci d'équité qui apparaît dans la taxation des gains exceptionnels se manifeste bien davantage dans la pénalisation de certaines pratiques jugées contraires à l'intérêt national. En l'occurrence, le législateur devient moraliste. Il ne se contente plus d'intervenir comme associé privilégié à l'encontre de certaines activités autorisées, il prétend mettre obstacle à certaines lignes de conduite. Il s'immisce aussi dans la gestion privée, entreprise audacieuse que justifie seul le caractère néfaste des agissements frappés. Or leur danger est apprécié sous l'angle de l'intérêt général et, de très bonne foi, les hommes d'État peuvent à son propos soutenir des conceptions rigoureusement opposées. Seul le cours des événements paraît susceptible d'arbitrer leur conflit. C'est en cette matière que les théories pragmatistes se justifient sans doute avec le plus d'éclat. Souvent d'ailleurs les considérations éthiques qui sont avancées ne servent qu'à dissimuler des fins plus terre à terre ; le souci de rendement prime alors celui d'équité.

Ces difficultés d'appréciation expliquent dans bien des cas le caractère contestable des mesures prises. Diverses

dans leurs modalités d'application, elles se réfèrent à deux idées essentielles. Tantôt le législateur a voulu frapper la thésaurisation, tantôt il a voulu pénaliser la spéculation. A vrai dire, il est parfois délicat d'opérer le départ entre ces deux pratiques : la première n'est souvent qu'une des formes de la seconde et celle-ci revêt fréquemment les dehors de la première. L'étude sur la législation de l'or fournira un exemple de ces cas limites ¹.

§ 1. — IMPOT SUR LA THÉSAURISATION

Autant l'épargne reçoit les encouragements du législateur, autant la thésaurisation appelle sa sévérité. Le départ entre les deux notions est aisé depuis que M. Rist a formulé sa distinction fameuse entre l'épargne-réserve et l'épargne-créatrice ². Il y a thésaurisation quand la première se développe de façon excessive par rapport à la seconde. Au lieu d'alimenter les transactions, de contribuer au développement économique du pays, l'épargnant réduit son train de vie et suspend ses investissements. Une telle attitude qui implique à la fois la méfiance du présent et l'espoir dans l'avenir présente de graves dangers pour la production nationale et pour le crédit public. Manifestation née de la crise, la thésaurisation concourt efficacement à en prolonger les effets. Les conditions climatiques favorables à sa disparition ont fait depuis longtemps ses preuves : Dès le retour de la confiance, les épargnants s'empressent de reprendre leurs dépenses et leurs place-

1. Pour ces commodités de l'exposition, le mot spéculation sera pris dans un sens étroit : opérations dans les bourses de valeurs et de marchandises.

2. Voir Rist, *Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires*.

ments. Mais à ce remède psychologique s'en substitue souvent un autre : la dévaluation monétaire. Les transactions se multiplieront alors dans la crainte de la hausse des prix et l'or affluera dans les caisses du Trésor pour bénéficier de la plus-value. Enfin, lors de la dernière crise, une nouvelle politique a prévalu qui consiste à combattre la thésaurisation à l'aide des impôts, elle relève d'un ensemble d'aménagements fiscaux dont l'étude ressortit à la III^e partie, mais la mesure sinon la plus importante, du moins la plus spectaculaire, fut l'institution successive aux États-Unis et en France de taxes sur les réserves des sociétés. La législation sur l'or après la dévaluation française de 1936 fournit un autre exemple de contrainte fiscale.

I. — *Taxes sur les réserves des Sociétés.*

Si depuis longtemps les bénéfices des sociétés supportaient de lourdes taxes, il ne s'y était pas ajouté, jusqu'à une époque récente, de contribution spéciale sur les réserves. L'État prélevait une part des profits réalisés, peu importait ensuite l'usage qu'en faisait l'entreprise. Toutefois en France les bénéfices étaient taxés deux fois : lors de leur réalisation par la cédula des professions industrielles et commerciales, lors de leur distribution par l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Dans l'esprit du législateur, la nouvelle taxe devait mettre obstacle à la thésaurisation que nombre d'entreprises étaient censées pratiquer. En les incitant à distribuer des dividendes accrus, les Pouvoirs publics pensaient développer le pouvoir d'achat national et lutter contre la crise de sous-consommation. Comme pour les droits de douane protecteurs, le but économique poursuivi va à l'encontre

du but financier : la taxe devient d'autant moins rémunératrice qu'elle s'avère plus efficace.

Ce moyen d'accroître le pouvoir d'achat procède d'une conception quelque peu incertaine sur la nature même de la réserve. Celle-ci ne peut être individualisée, elle forme la contre-partie d'un élément quelconque de l'actif : portefeuille, titres, outillage, bâtiment ; loin d'être retirée du circuit des affaires, les réserves sont au premier chef des richesses qui circulent. A cette argumentation, le législateur peut répliquer que ces emplois ont la plupart pour but d'accroître la force productrice de l'entreprise, dessein légitime en période de prospérité, mais qui risque d'entraîner une surproduction désastreuse. L'exemple des sociétés américaines de 1927 à 1929 est à cet égard édifiant. Toutefois des erreurs individuelles ne constituent pas un prétexte suffisant pour une mesure d'ordre général. Au surplus, comme le fait très justement remarquer M. Lecerclé¹, la mise en distribution laisse entier le risque de thésaurisation des actionnaires ; rien ne permet de préjuger leur ligne de conduite.

La défense de ce même actionnaire constitue un autre motif invoqué à l'appui de l'impôt. Les sociétés auraient la fâcheuse tendance de restreindre les distributions alors que les réserves seraient affectées à des emplois contestables et fréquemment dans l'intérêt des Administrateurs. Mais si des abus existent, ils relèvent de moyens de contrôle plus efficaces que l'impôt. Par ailleurs, si l'augmentation des dividendes correspond à l'intérêt immédiat de l'actionnaire, elle risque par contre de léser ses intérêts futurs. Malgré la hausse des cours, suite logique d'un

1. Lecerclé. *La taxe sur les réserves des sociétés*, br. éditée par l'A. N. S. A.

rendement accru, la situation de la Société empire si ses réserves subissent une amputation d'autant plus néfaste qu'avec la dévaluation l'amortissement à 100 p. 100 ne permet pas le remplacement. Il n'y a pas antinomie entre le sort de l'actionnaire et celui de la Société, ils sont solidaires dans la bonne comme dans la mauvaise fortune. La création des actions à vote plural avait eu précisément pour but de combattre des pratiques telles que les « coups de bourse » que peut provoquer une distribution destinée à éluder le nouvel impôt.

Celui-ci méconnaît enfin le rôle bienfaisant qu'ont joué les réserves pendant les années récentes. Il pénalise la politique de prudence grâce à laquelle nombre de sociétés ont pu, pendant la crise économique, maintenir leurs salaires et leurs dividendes. La taxe nouvelle décourage la prévoyance et pousse à la prodigalité. Elle risque aussi de mettre les sociétés en mauvaise posture lors de la prochaine crise. Faute de ressources suffisantes, les entreprises devront réduire leur personnel, supprimer leurs dividendes et recourir aux banques ou au Gouvernement pour obtenir les avances nécessaires. Un immense essor de crédit, avec tous les inconvénients qu'il entraîne, risque de devenir ainsi nécessaire. Enfin, l'impôt a cette conséquence singulière dans une démocratie de favoriser les grandes sociétés et de consacrer leur monopole de fait au détriment des petites affaires dont il entrave le développement. En pratique, les modalités d'application prévues aux États-Unis et en France ont eu pour effet tantôt d'aggraver, tantôt d'atténuer ces défauts.

1° *La taxe sur les réserves aux États-Unis.* — L'impôt fut créé par la « Revenue Act » du 20 juin 1936. Il frappe le bénéfice net diminué des impôts ordinaires sur les

sociétés et non distribué. L'abattement à la base s'élève à 5.000 dollars, en revanche les taux sont élevés et accusent une progression rapide :

7 p. 100 pour les premiers 10 p. 100 du bénéfice net mis en réserve.

12 p. 100 pour les 10 p. 100 suivants ;

17 p. 100 pour les 20 p. 100 suivants ;

22 p. 100 pour les 20 p. 100 suivants ;

27 p. 100 pour les 40 p. 100 restants.

En définitive, une société qui ne procède à aucune répartition versera au Trésor 20,5 p. 100 de ses bénéfices. Une société qui distribue la moitié de ses profits paiera 7,5 p. 100 du total, soit 15 p. 100 du montant réservé. La charge s'aggrave du fait que la loi n'autorise pas le report déficitaire. Ainsi une société qui solde un exercice par des pertes puis réalise un bénéfice l'année suivante a le choix entre deux attitudes : couvrir son déficit mais payer la taxe sur les sommes consacrées à cet usage, ou distribuer ses bénéfices au risque de poursuivre son exploitation avec une structure financière insuffisante.

Une dernière disposition ajoute à l'incohérence de cette législation : les dividendes doivent être déclarés et payés avant la fin de l'année pour échapper à la taxe, ainsi les sociétés doivent-elles avant l'achèvement de l'exercice financier évaluer les bénéfices afférents à celui-ci. Cette estimation déjà délicate pour les entreprises soumises aux variations de la conjoncture devient d'une grande complexité pour les sociétés dont les opérations sont dispersées. Enfin l'impôt vise exclusivement les sociétés anonymes, les sociétés de personnes sont entièrement exemptées.

Les répercussions pratiques de la taxe sur les réserves ont été mises en lumière par une enquête de la « National

Industrial Conference Board » à laquelle ont répondu 360 sociétés assez représentatives, par leur diversité, de l'économie américaine ¹.

193 sociétés, soit 61 p. 100 ont répondu que la législation nouvelle les avait amenées à augmenter leurs dividendes, 146 ont précisé le pourcentage d'accroissement qui atteint en moyenne 51 p. 100. L'évaluation des bénéfices avant la fin de l'exercice donne lieu à des appréciations différentes, 231 entreprises affirment la possibilité, 84 l'impossibilité d'une telle estimation. Le *Conference Board Bulletin* cite le cas d'une société qui évalua son bénéfice à 307.200 dollars, annonça une distribution intégrale aux actionnaires, puis s'aperçut qu'elle avait commis une erreur de 25.600 dollars qui l'obligea à prélever la même somme sur son fonds de roulement. « Il semble, ajoute Lewis H., l'auteur de l'enquête, que cette entreprise ait réussi avec un plein succès à échapper à la taxe sur les réserves .»

Les projets économiques des sociétés n'ont pas été moins affectés. L'utilisation des bénéfices à des dépenses d'équipement a été abandonnée par 92 sociétés, 213 autres estiment devoir recourir à une mesure identique d'ici quelques années.

Pour échapper à la taxation 51 entreprises ont accru les salaires versés, 31 ont augmenté leurs dépenses de publicité, 30 leurs dépenses pour études.

La plupart des dirigeants estiment, en outre, qu'ils devront pour alimenter leur trésorerie recourir aux banques dans une plus large mesure.

En définitive, 330 sociétés s'accordent à déplorer cette

1. Voir le Bulletin quotidien de la *S. F. I. E.* du 10 novembre 1937 qui publie une bonne analyse de cette enquête.

taxe génératrice d'instabilité économique, contre laquelle un mouvement d'opinion de plus en plus net se dessine aux États-Unis.

2° *Les taxes sur les réserves en France.* — La taxe sur les bénéfices non distribués instituée par la loi du 31 décembre 1936, si elle échappe à la plupart des critiques que mérite son modèle américain, présente néanmoins de graves imperfections.

Le texte ne vise, comme aux États-Unis, que les sociétés anonymes et à responsabilité limitée, mais les multiples exemptions prévues à la cédula des bénéfices industriels et commerciaux s'appliquent au nouvel impôt et aboutissent, notamment pour les banques populaires à des privilèges injustifiés. La loi prévoit l'imposition des sociétés étrangères possédant des exploitations en France. La taxe sera alors évaluée suivant le rapport des bénéfices réalisés en France aux bénéfices totaux. Une telle disposition peut sembler étrange si l'on dénie à un État droit de regard sur la politique de distribution des sociétés étrangères. Elle se justifie cependant par le désir d'égaliser les conditions de la concurrence.

L'impôt frappe comme aux États-Unis le bénéfice net non distribué. Il est donc procédé à la déduction préalable des amortissements et provisions suivant les règles et usages en vigueur. Le prélèvement pour la réserve légale, les réserves obligatoires des sociétés d'assurance sont aussi déductibles. Contrairement à la législation américaine, le report déficitaire est autorisé sur une période de cinq ans, mesure heureuse qui empêche l'État de faire figure d'associé « léonin ». Enfin, les sociétés déclarent avant le 1^{er} mars de chaque année les bénéfices de l'année précédente, elles échappent donc à cette étonnante disposition

qui oblige les entreprises américaines à évaluer à l'avance des bénéfices éventuels.

Le taux de l'impôt, beaucoup plus faible qu'aux États-Unis, est proportionnel et fixe à 4 p. 100. Il est porté à 6 p. 100 pour les compagnies concessionnaires, fournisseurs ou régisseurs intéressés de services publics.

Mais cette taxe relativement modérée frappe une matière imposable déjà lourdement obérée. M. Le Trocquer avait proposé un amendement aux termes duquel la contribution serait déduite de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en cas de distribution ultérieure des bénéfices primitivement mis en réserve. Le Sénat a repoussé ce projet et instauré ainsi une triple superposition d'impôts.

Enfin la loi du 31 décembre 1936 instituait, outre la taxe annuelle, un prélèvement exceptionnel frappant de façon rétroactive toutes les réserves des sociétés françaises. Une disposition exemptait les sociétés ayant moins de cinq ans d'existence, mais sa portée était faible, l'exploitation des premières années permettant difficilement la constitution de réserves. Il était en outre prévu une déduction à la base de 5 millions. Le taux de 2 p. 100, 3 p. 100 pour les compagnies concessionnaires imposait aux sociétés une lourde charge qui nécessite l'octroi d'un délai de deux ans sans préjudice des prolongations que le ministre des Finances eût la faculté d'accorder.

Si la taxe exceptionnelle ne fut pas renouvelée, la taxe annuelle subsiste malgré l'abandon de la théorie économique qui prétendait la justifier. Son rendement qui atteint 80 millions explique ce maintien abusif.

II. — *La législation française sur l'or.*

La taxe sur les bénéfices non distribués devait mettre fin à la thésaurisation sous tous ses aspects que pratiquaient les sociétés. La législation française qui fut instituée après la dévaluation de septembre 1936 prétend atteindre la seule thésaurisation de l'or, elle vise en revanche tous les détenteurs de métal.

La loi monétaire du 2 octobre 1936 spécifia en effet que les possesseurs de plus de 200 grammes d'or sont invités à déposer avant le 1^{er} novembre leur métal à la Banque de France. L'Institut d'émission leur remettrait en échange des billets de banque sur la base de l'ancienne parité. Si les intéressés se refusaient à cette opération, ils devaient souscrire une déclaration obligatoire qui entraînerait une imposition égale à la plus-value.

L'institution de cette mesure bravait certaines évidences. Elle ne pouvait atteindre le métal acquis à l'étranger et risquait de détruire la confiance qu'une immense majorité du public gardait dans l'or. En définitive, elle empêcha l'accroissement de l'encaisse qui suit normalement toute dévaluation et s'avéra ainsi contraire aux intérêts du Trésor.

Le texte laissait en outre peser un doute sur d'innombrables cas d'espèce dont la solution était néanmoins pressante eu égard aux peines prévues par la loi. Deux conjoints mariés sous le régime de la communauté réduite aux acquêts avaient-ils le droit de conserver chacun 200 grammes ou le privilège se confondait-il ? Une personne ayant acheté de l'or à la Banque de France et l'ayant revendu à un traiteur dont elle ignore le nom tombe-t-elle sous le coup de la loi ? Autant de questions dont il est

possible de multiplier les exemples fastidieux. Le décret du 24 octobre 1936 s'attaqua aux problèmes d'application et prévut des exonérations pour les collectionneurs, les orfèvres, les personnes qui avaient, avant le 26 septembre, constitué une couverture pour des engagements en or ou en devises étrangères. Mais ces exemptions étaient subordonnées à des formalités si complexes que tout honnête citoyen hésitait à entreprendre les démarches nécessaires.

Le délai expirant le 1^{er} novembre fut prorogé jusqu'au 15 novembre, puis jusqu'au 1^{er} février sous le prétexte invéridé d'une affluence aux guichets de la Banque de France.

Devant le médiocre succès de ces mesures comminatoires, les Pouvoirs publics devaient revenir au régime de liberté qui avait permis à la Suisse et à la Hollande d'enregistrer d'importantes rentrées de métal. Un décret du 16 décembre 1937 réserve aux détenteurs d'or, qu'ils aient ou non satisfait à la loi du 2 octobre, la souscription au nouvel emprunt de la défense nationale. Le métal ou les récépissés de cession remis par la Banque de France sont acceptés en échange des titres sur la base de l'ancienne parité. Toutefois, si l'impôt sur la thésaurisation disparaît, la liberté n'est pas rétablie car les possesseurs d'or qui ne voulaient pas souscrire au nouvel emprunt dont le taux était faible (3,5 p. 100) ne pouvaient pas vendre ouvertement leurs lingots.

Les Pouvoirs publics n'avaient d'ailleurs pas encore fait leur choix entre le libéralisme et la contrainte. Alors que le décret du 16 décembre s'orientait vers le premier, un décret en date du 13 février revenait à la politique de menaces. Par une extension imprévue de l'article 472 *bis* du Code douanier, il assimilait les détenteurs d'or aux transporteurs d'or. Tenus comme contrebandiers, ils pou-

vaient être soumis à des perquisitions à domicile et la confiscation pouvait être assortie de peines allant jusqu'à l'emprisonnement. En définitive l'orthodoxie devait triompher. La loi du 10 mars 1937 abolit les textes antérieurs et rétablit la liberté du commerce de l'or, à l'exception de l'exportation qui restait interdite. Les contribuables, à qui leur obéissance aux lois avait porté préjudice, étaient indemnisés.

Pour heureusement inspiré que soit ce texte, il ne pouvait réparer les erreurs commises. Intervenant le 2 octobre 1936, il aurait permis des rentrées considérables. En mars 1937, il n'était plus temps. Ce repentir tardif n'eut pas le résultat escompté ; la confiance des capitalistes était trop ébranlée, les revirements incessants des décisions officielles, ce trouble jeté dans la vie des citoyens et cet échec final constituaient l'inévitable conséquence d'une loi qui violait à la fois le droit, l'équité et les traditions.

§ 2. — IMPOTS SUR LA SPÉCULATION

Longtemps interdite, puis strictement réglementée, la spéculation continue à inspirer une méfiance quasi générale. Son nom seul, que l'ignorance détache de sa rassurante étymologie, évoque pour le grand public des tractations louches et des manœuvres frauduleuses. Des abus individuels ont créé une trouble légende impossible à modifier et l'heureuse influence de la spéculation sur les cours dont elle évite les trop brusques écarts et sur les titres dont elle permet le classement progressif, reste généralement ignorée. Toutefois, à l'égard des monnaies, l'action qu'elle exerce est plus discutable. Incapable de provoquer par elle-même une dévaluation, elle concourt

efficacement à en avancer l'échéance. Lorsque le sort d'une devise paraît mal assurée, elle contribue à en hâter la chute. Aussi les Pouvoirs publics ont-ils beau jeu à passer sous silence la cause principale pour incriminer la cause incidente et faute de pouvoir s'opposer à la spéculation, surtout si son origine est étrangère, ils s'efforcent tout au moins d'en limiter les profits. Ces tentatives ont donné naissance à des impôts spéciaux qui interviennent à l'occasion des crises monétaires. Pour démontrer leur injustice et leur inefficacité, il n'est que d'étudier l'exemple français d'octobre 1936.

La loi monétaire du 1^{er} octobre 1936, ultérieurement complétée par l'inévitable contingent d'arrêtés ministériels et circulaires, institue une taxe de 50 p. 100 sur les bénéfices de certaines opérations de bourse engagées entre le 21 et le 26 septembre 1936. Les textes ne concernent que les bénéfices nets résultant des comptes de liquidation. Ainsi les achats suivis de levée des titres ne sont pas taxables. Sont visées toutes les opérations à terme engagées durant le délai fixé sur les bourses françaises de valeur à l'exception de celles qui portaient sur les fonds d'État. Chaque intermédiaire doit fournir à l'Administration un relevé des bénéfices imposables réalisés par chacun de ses clients particuliers.

La taxe française accumulait les erreurs : les opérations des bourses de commerce échappaient à l'imposition. L'exemption des fonds publics ne se justifiait pas car si la hausse des rentes est licite, celle des valeurs représentatives de l'économie nationale doit l'être au même degré.

De plus, le 6 octobre, le bénéfice était acquis ; la plupart des spéculateurs ont levé leurs titres à l'exception de ceux qui faute de capitaux nécessaires ont dû se faire reporter.

Enfin la notion même du bénéfice net était critiquable au premier chef. Les opérations engagées entre le 21 et le 26 septembre, non liquidées fin septembre et faisant l'objet d'un report à fin octobre, ne peuvent présenter un bénéfice net pour cette raison que souvent un cours de compensation n'est pas un cours réel. La liquidation de septembre 1936 en fournit l'irréfutable démonstration nombre de valeurs, tant au parquet qu'en coulisse, n'ayant pu, faute de transactions, faire l'objet de cotations. Le cours qui leur fut attribué le 30 septembre est donc purement fictif. Un bénéfice net ne peut donc apparaître que sur une opération liquidée.

Ces défauts propres à l'impôt français auraient pu être partiellement évités, mais ce genre de taxes présente par ailleurs des inconvénients aussi sérieux qu'irréductibles. Elles portent atteinte au principe de non-rétroactivité des lois, base de la plupart des législations modernes. Elles violent le secret professionnel que doivent observer les intermédiaires. Enfin leur efficacité est plus que douteuse car la plupart des opérations de grande envergure sont engagées dans les bourses étrangères hors de portée du législateur. Difficile à établir, discutable dans son principe même, cet impôt doit donc être condamné.

SECTION III

Le prélèvement sur le capital.

Entre tous les impôts, le prélèvement sur le capital suscite les controverses les plus passionnées et le mécontentement le plus durable. Principes moraux et considérations techniques sont tour à tour invoqués en sa faveur

ou à son encontre. Philosophes, économistes, financiers ont pris parti et multiplié des arguments si convaincants qu'à lire leurs plaidoyers adverses, le profane désintéressé sent vaciller sa conviction. Malheureusement, cette position impartiale n'est que l'apanage d'une minorité. En fait, quand un projet est débattu dans un pays, la plupart des nationaux se sentent visés, car, à supposer que leur fortune actuelle leur permette d'échapper à l'impôt, leur fortune virtuelle, par le détour des héritages, risque d'en être directement affectée. Aussi l'impôt sur le capital a-t-il acquis d'emblée une impopularité vigoureuse qui se manifeste, dès qu'il en est question, par l'évasion massive des capitaux susceptibles d'être expatriés.

Ces craintes ne sont pas vaines, si l'on en juge par le nombre d'expériences essayées en tout temps et en tous pays. Chaque fois qu'une crise financière laissait les Pouvoirs publics indécis sur le parti à prendre, une voix s'est élevée pour proposer le prélèvement sur le capital. En Grande-Bretagne même, où l'orthodoxie financière est vénérée à l'égal d'un culte, plusieurs textes ont été élaborés. La France, pour n'avoir jamais connu cet impôt, en fut menacé à maintes reprises, et la plupart des autres pays européens ont tenté l'aventure avec des fortunes diverses. Dans l'antiquité « l'eisphora » d'Athènes, le « tributum ex censu » levé à Rome en temps de guerre constituent les premières formes connues. Florence au xve siècle, l'Allemagne au xvie, puis la Hollande ont recours à l'impôt sur le capital à la suite de guerres. Ainsi dès son origine, il apparaît au premier chef comme une ressource de crise, caractère qui ne fera que se renforcer à l'époque présente. Son importance et son actualité justifient d'assez amples développements qui l'envisage-

ront successivement dans le domaine théorique et dans celui des faits.

I. — *Etude doctrinale.*

Économistes et financiers orthodoxes ont accumulé contre l'impôt sur le capital des objections de poids qui visent tantôt sa conception même, tantôt ses possibilités de réalisation.

Du point de vue économique, ils font remarquer que l'impôt diminue la puissance du pays. Sans doute si son produit doit être employé à l'amortissement de la dette intérieure, cette objection perd sa portée. Cependant, même en ce cas, le bénéfice du Trésor sera inférieur aux charges des assujettis par suite de l'effondrement des cours. Rien ne garantit au surplus que l'affectation sera respectée et que l'impôt ne servira pas au paiement des dépenses courantes ou à l'extinction des créances étrangères. Ainsi en tout état de cause se trouveront raréfiés les capitaux dont la société a besoin pour produire.

Les inconvénients d'ordre financier ne sont pas moins graves ; le prélèvement sur le capital s'analyse en définitive en une répudiation de la dette publique. En effet, il intervient généralement après une période troublée où se sont multipliés les emprunts. Aussi une grande partie des capitaux individuels consiste-t-elle en titres d'État. Cette atteinte au crédit de la nation est si grave que cette mauvaise action risque de devenir une mauvaise affaire.

Par ailleurs, l'État sacrifie l'avenir au présent et se prive à l'avance du bénéfice des impôts assis sur les revenus des capitaux qu'il détruit.

Les objections d'ordre moral revêtent en fin une force singulière. A cet égard, l'impôt apparaît particulièrement intolé-

nable à la suite d'une guerre. Les partisans de l'emprunt soutiennent que les générations futures doivent, en bonne justice, participer aux charges des hostilités dont elles n'ont pas subi les autres conséquences. Leurs adversaires rétorquent bien que les combattants ne souffrent pas du prélèvement car les capitaux se trouvent pour la plupart entre les mains d'hommes plus âgés, mais cet argument paraît dénué de sens car ce sont précisément les héritages de la jeune génération qui seront ainsi directement affectés.

Enfin l'impôt ne se justifie pas davantage après une dévaluation qui réalise une amputation automatique et générale du capital.

D'un point de vue plus général, l'impôt détruit l'esprit d'épargne, encourage la prodigalité au moment où les restrictions apparaissent particulièrement nécessaires.

Indéfendable dans sa conception, l'impôt serait en outre irréalisable en pratique.

L'évaluation des biens, en premier lieu se heurtera à de multiples difficultés d'autant que l'Administration, au moment où l'impôt est institué, se trouve en général désorganisée par la crise. L'estimation fera l'objet de contestations sans nombre. Un impôt annuel fonctionnerait mal la première année, mais se perfectionnerait par la suite. Cette amélioration est impossible avec un prélèvement unique qui réalise sans espoir de compensation le maximum d'injustices. L'une des plus évidentes ressort de la situation des propriétaires fonciers vis-à-vis des autres redevables. Faute de pouvoir tempérer le poids de l'impôt par la fraude, ils en supporteront intégralement la charge. L'exemple du « general property tax », impôt général sur la fortune aux États-Unis, illustre cette fâcheuse conséquence d'inquiétante façon : il constituait

le système le plus inique qu'on puisse imaginer de l'avis même des fonctionnaires chargés de l'assiette. Seul le faible tarif de cette contribution en rendait tolérable les iniquités. L'impôt sur le capital qui s'établit généralement à un taux élevé, obligera les contribuables propriétaires fonciers à consentir des hypothèques à taux usuraire ou à vendre dans des conditions désastreuses imputables au déséquilibre entre une demande nulle et une offre démesurément accrue.

Au surplus, les détenteurs de capitaux mobiliers connaîtront fréquemment les difficultés de réalisation. Les possesseurs de rente ou de numéraire sont les plus favorisés car ils supportent une charge mesurée par le tarif en vigueur. Les autres doivent se procurer les valeurs mobilières admises comme monnaie fiscale qui atteindront des cours fabuleux, tandis que les autres titres s'effondreront. Il faut tenir compte aussi des valeurs indisponibles par suite d'une clause de dotalité ou d'une remise en nantissement. L'impossibilité de les réaliser sera cause de complications nouvelles. Enfin ceux dont la fortune est investie dans des entreprises industrielles ou commerciales seront obligés, soit de contracter auprès des banques des emprunts onéreux, soit d'offrir une participation à l'État.

Les Pouvoirs publics, au cas improbable où la perception de l'impôt aurait lieu sans encombre, se trouvera en possession d'un capital hétéroclite, véritable musée d'Harpagon, où voisineront des valeurs mobilières, des participations de tout genre sans préjudice des immeubles, car des saisies sont inévitables. Ils seront ainsi obligés de gérer cette fortune immense et de la liquider aux meilleures conditions. Tenus de suivre les cours, de pro-

céder à des arbitrages, d'échelonner leurs ventes, ils ne pourront suffire à leur tâche qu'avec l'aide de multiples intermédiaires qui apparaîtront les vrais bénéficiaires de la situation. L'étranger profitera des circonstances pour effectuer des achats à vil prix. En définitive, il faudra des années à l'État pour obtenir une somme très inférieure aux sacrifices exigés des redevables.

Au surplus, l'État n'obtiendra qu'assez rarement des rentrées immédiates. Il devra consentir de longs délais qui transformeront l'impôt en une contribution extraordinaire sur les revenus. Le prélèvement unique fera place à la taxation prolongée qu'il s'agissait précisément d'éviter. Enfin, pour peu que les prix baissent, et cette éventualité est à prévoir par suite des réalisations massives, de nouvelles évaluations deviendront nécessaires, le rendement de l'impôt ne cessera de décroître et en définitive le bouleversement des fortunes individuelles n'évitera pas la banqueroute.

A ces impressionnantes critiques, les partisans de l'impôt sur le capital répondent par des arguments qui prétendent non seulement réduire à néant la dialectique adverse, mais faire ressortir d'indiscutables avantages.

Ils contestent, en premier lieu, l'objection suivant laquelle l'impôt sur le capital diminuerait la puissance économique du pays. Cette idée procède selon eux d'une confusion entre le capital individuel et le capital social. Est capital individuel toute richesse acquise par l'individu. Est capital social toute richesse affectée à la production. Un prélèvement général n'aboutit pas nécessairement à une diminution du second. Bien mieux il produit parfois son accroissement dans la mesure où il frappe les biens improductifs : collections et villégiatures.

Tout revient en définitive à un problème d'affectation. Si les sommes obtenues sont utilisées à augmenter la force économique de la nation ou à diminuer la dette, ce qui permettra un allègement corrélatif des impôts, la puissance du pays s'en trouvera accrue. L'atteinte au crédit public est inévitable, mais les partisans de l'impôt font remarquer que les autres solutions ne sont guère plus enviables. La dévaluation produit un résultat identique. L'augmentation démesurée des impôts existants, en sus des troubles qu'elle entraîne, risque d'être inefficace.

Au surplus, lorsque tous les capitalistes sont atteints, il n'y a pas répudiation de la dette et cet argument permet de répondre aux objections d'ordre moral. Puisqu'un sacrifice est inévitable, mieux vaut le consentir au lendemain d'une grande crise, lorsque le patrimoine des nationaux permet de le supporter. Enfin l'impôt sur le capital permettra d'atteindre les nouveaux riches que les bouleversements d'envergure font apparaître à côté de nouveaux pauvres ; il permettra donc dans une certaine mesure de rétablir l'équilibre.

Quant aux difficultés de réalisation, les théoriciens ne les méconnaissent pas, mais prétendent les pallier par la mise en œuvre de procédés rationnels.

Dresser un cadastre des fortunes constitue une opération délicate, mais l'Administration n'a-t-elle pas acquis en matière de successions une longue expérience ? Les mêmes méthodes d'estimation peuvent être utilisées sans grandes difficultés.

Les propriétaires fonciers seront désavantagés, mais tout impôt est injuste, un écrasement prolongé des revenus le serait au premier chef.

Le paiement lui-même peut être organisé selon quatre

méthodes ¹. En premier lieu la remise en titres d'emprunt de guerre dont la valeur sera fixée de façon à conférer un avantage aux porteurs. En second lieu, le paiement à des cours fixés à l'avance, en valeurs mobilières, dont l'énumération serait prévue par la loi : obligations de ville, départements, colonies, chemins de fer, titres de grandes sociétés. Le Gouvernement n'aurait pas à les réaliser, il les échangerait contre des titres d'emprunt. D'autre part, les propriétaires fonciers, les industriels et commerçants pourraient recourir au crédit des banques dont des organismes, créés à cet effet coordonneraient l'action. Les prêts bancaires consisteraient en titres d'emprunts que ces établissements détiennent en grande quantité. Pour les cas individuels particulièrement intéressants, des commissions décideront. Enfin, le paiement direct en argent sera aussi encouragé.

Le Trésor consentira des délais dont l'octroi sera subordonné au paiement d'intérêts moratoires. A l'inverse un escompte sera consenti aux contribuables qui acquitteront rapidement l'impôt. L'État s'interdira l'émission de papier monnaie pour éviter la hausse des prix. Enfin, un contrôle sévère des intermédiaires empêchera les enrichissements scandaleux ou les limitera par des impôts spéciaux.

Décider qui doit l'emporter de ces deux thèses serait une entreprise audacieuse, si de multiples expériences n'avaient été tentées depuis la guerre. Seule l'épreuve des faits permet de porter un jugement et des conclusions intéressantes se dégagent des divers essais qu'ils aient enregistré un échec ou, plus rarement, qu'ils puissent être considérés comme un succès.

1. Proposition d'un membre de la Chambre des Communes, Sidney Arnold, en 1920.

II. — *Applications pratiques.*

L'échec le plus retentissant qui paraît fournir aux détracteurs de l'impôt une éclatante justification de leur attitude se situe dans l'Allemagne d'après guerre.

Un précédent heureux autorisait cependant tous les espoirs. Pour couvrir les dépenses que nécessitait la préparation des hostilités, le Reichstag avait voté le 3 juillet 1913 le « Wehrbeitrag », première tentative moderne d'un impôt sur le capital. La contribution intéressait toutes les fortunes supérieures à 10.000 marks. Le tarif progressif restait très modéré (0,15 p. 100 à 1,5 p. 100). Le rendement devait être égal à un milliard de marks prélevés entre le 31 décembre 1913 et le 31 décembre 1916. Malgré la défectuosité de procédés d'assiette, le résultat fut satisfaisant. Assis sur le capital, cet impôt n'était, par suite de la modération de son taux, qu'une contribution extraordinaire sur le revenu.

Dès la fin de la guerre, cette expérience fut invoquée par les théoriciens à l'appui de leurs projets. L'Allemagne qui n'avait fourni de 1914 à 1918 qu'un effort fiscal minime se trouva au bord de la faillite dès que le crédit lui fit défaut. Devant l'impossibilité de faire face aux charges de la dette publique, deux solutions se présentaient : la banqueroute totale ou partielle à l'image de la Convention ou l'impôt sur le capital. Ce dernier procédé ralliait la majorité des suffrages, les socialistes en particulier préconisaient vivement son adoption¹. Il permettait de frapper l'ensemble des capitalistes alors que seuls les rentiers auraient subi les conséquences de la faillite. Un autre

1. « Mieux vaut, écrivait G. Bernhardt, une fin terrible qu'une terreur sans fin. »

motif militait d'ailleurs en faveur de cette décision : un prélèvement sur les fortunes ne pouvait être effectué que par l'Empire. Ainsi s'offrait un moyen d'accroître les pouvoirs fiscaux du Reich au détriment des États particuliers. La thèse ainsi motivée par des arguments financiers, moraux et politiques finit par prévaloir et la loi du 31 décembre 1919 institua le Reichsnot-opfer (sacrifice à la détresse de l'Empire).

L'impôt frappait les citoyens allemands et les étrangers pour les biens possédés dans le pays. Les personnes morales de droit privé et de droit public y étaient soumises à l'exception des États fédéraux, de la Reichsbank, des établissements de bienfaisance et paroisses religieuses. Les sociétés à but lucratif n'étaient imposées que sur le chiffre de leurs revenus. Les fortunes étaient taxées en raison de leur montant au 31 décembre 1919. Tous les accroissements ultérieurs ne devaient pas être pris en considération.

Les méthodes d'évaluation allaient à l'encontre de la plus élémentaire logique, c'est ainsi que les bâtiments industriels étaient estimés d'après leur coût d'acquisition, sans tenir compte de la dépréciation du mark, qui atteignait déjà d'inquiétantes proportions.

Pour chaque contribuable, la loi accordait une exemption à la base de 5.000 marks, la même somme était prévue pour chaque personne à sa charge. Le taux progressif s'élevait de 10 p. 100 à 65 p. 100 pour la tranche au-dessus de 7 millions de marks. Pour les personnes morales, le tarif uniforme était de 10 p. 100. Les modalités de paiement étaient très larges : l'État acceptait même les immeubles. Un organisme spécial devait être chargé de gérer et de réaliser ces valeurs, mais sa création resta à l'état de projet. Les contribuables avaient la faculté de

se libérer en annuités égales à 6,5 p. 100 équivalentes à un délai de trente ans porté à cinquante ans pour les propriétaires fonciers.

Taux prohibitifs, procédés d'évaluations discutables, octroi de délais abusifs, méconnaissance de difficultés de réalisation, toutes les erreurs susceptibles d'être commises se trouvaient ainsi rassemblées. De surcroît, les émissions répétées de papier monnaie vinrent renforcer l'inanité des mesures prises. La loi du 22 mars 1920 essaya d'accélérer le recouvrement, mais les dépréciations du mark firent échec à ses stipulations, la fixité des estimations permit aux redevables de se libérer à bon compte. Seul le recouvrement par le Trésor de titres d'emprunts aurait pu présenter des avantages, si le Reich n'avait, en définitive, jugé préférable d'échapper la charge de la dette intérieure par une faillite presque intégrale. L'impôt fut remplacé le 8 avril 1922 par le Vermögensteuer, mesure parfaitement illusoire qui ne pouvait masquer un éclatant échec. L'inutilité d'un impôt sur le capital quand le Gouvernement ne s'oppose pas à la hausse des prix, compte non tenu des regrettables modalités d'application, était ainsi clairement démontrée.

L'impôt fut essayé avec un égal insuccès en Autriche, Suède, Roumanie, Grèce, Danemark, etc., sans qu'il soit possible de tirer une leçon de ces expériences aussi insuffisantes dans leur conception que dans leur réalisation.

Les essais tentés en Pologne et en Italie permettent par contre des conclusions positives. Ces deux pays présentent ce caractère commun d'avoir, pour les mêmes raisons, enregistré un premier échec qui leur permit par la suite de percevoir un impôt sur des bases plus rationnelles.

La Pologne termina la guerre dans une détresse éco-

nomique et financière sans précédent avec cette circonstance aggravante que dans ce pays ruiné, tout était problème de création. Les impôts n'existaient pas plus que l'Administration chargée de les percevoir, les problèmes économiques exigeaient au même titre que les problèmes financiers une solution qui paraissait introuvable. Aussi, faute de crédit intérieur et extérieur, le Trésor dut recourir à l'inflation. Dès lors les projets fiscaux élaborés ne purent donner de résultats. Pour mettre un terme à cette situation, le Gouvernement institua le 16 décembre 1921 un prélèvement sur le capital. Il devait permettre aux Pouvoirs publics de se procurer rapidement des sommes considérables sans recourir à l'inflation, une réforme financière devait, entre temps, permettre l'équilibre du budget. Le rendement au lieu de 80 milliards de marks escomptés atteignit 69 milliards qui furent employés aux dépenses courantes, mais l'État ne sut pas profiter de ce répit pour opérer les réformes monétaires et fiscales indispensables, l'inflation poursuivit donc son cours.

Une nouvelle tentative fut faite par la loi du 14 août 1923. Elle institua un impôt sur le capital s'élevant à un milliard de francs-or, les fortunes évaluées en 1923 étaient exprimées en francs-or à raison de 200 marks pour un franc. L'impôt était payable en six termes de un semestre. Le produit obtenu n'atteignit que 350 millions. Néanmoins, le Gouvernement put faire état de rentrées effectives qui lui permirent de mettre un terme à l'inflation. La stabilisation des changes qui s'ensuivit permit de procéder à une réforme monétaire, puis à une réforme fiscale. Le succès de celles-ci doit faire oublier l'échec partiel de l'impôt. Le prélèvement sur le capital, indéfendable lorsqu'il est destiné uniquement à pourvoir aux besoins cou-

rants du Trésor, se justifie lorsqu'il sert des fins économiques et financières ¹.

Si l'impôt sur le capital ne fut pas utilisé en Italie pour la stabilisation de la lire, un certain parallélisme n'en existe pas moins entre les deux expériences.

Dans l'Italie d'après guerre, s'affermir rapidement la conviction que les classes laborieuses ruinées par le chômage et la hausse des prix ne pouvaient contribuer à un redressement financier. Aussi le projet d'un impôt sur le capital trouva-t-il rapidement une large audience. Mais le premier tort des législateurs italiens fut de retarder à l'excès sa décision tandis que les outrances de langage de multiples théoriciens semaient la panique parmi les capitalistes. Ceux-ci eurent le temps de mettre à l'abri une grande partie de leur fortune avant que le Parlement n'adoptât une solution positive.

Après l'échec de deux projets en 1919, l'impôt sur le capital fut institué le 22 avril 1920. Il est levé sur les patrimoines existant le 1^{er} juin 1920 — y compris les biens possédés par les Italiens à l'étranger et acquis après le 1^{er} avril 1914. Le passif est déductible, l'abattement à la base est fixé à 50.000 liras, mais les charges de famille ne sont pas prises en considération. Les tarifs s'élèvent de 4,5 p. 100 à 50 p. 100. Les paiements s'échelonnent sur vingt ans, ils sont gagés par un privilège sur tous les meubles et immeubles, la loi de 1922 limita toutefois l'étendue de la garantie.

En vertu de la longueur des délais impartis conjugués avec la hausse des prix, le rendement de l'impôt aurait sans doute causé de lourdes déceptions. L'avènement du

1. Voir étude détaillée dans la 3^e partie, chap. 1.

Fascisme permit de transformer un échec presque certain en un demi-succès. Le nouveau Gouvernement, par la réalisation rapide de l'équilibre budgétaire, mit fin à l'inflation, la stabilisation des prix permit la fixité du rendement. Par ailleurs, les Pouvoirs publics s'efforcèrent de hâter le recouvrement. Ils développèrent la pratique du rachat obligatoire de l'impôt, rachat global en cas de faillite et de transferts entre vifs ou à cause de mort, rachat partiel en cas de ventes ou d'hypothèques. Le rachat facultatif fut encouragé par l'octroi d'escomptes importants. Aussi le rendement passa-t-il de 481 millions de livres en 1920-1921 à 1.019 millions en 1925-1926.

A côté de résultats financiers encourageants, l'impôt entraîna des répercussions économiques et sociales qui s'avérèrent redoutables. Le privilège du Trésor entrava les transactions immobilières et les fortunes privées subirent de graves bouleversements, en particulier, certains possesseurs de valeurs mobilières dont les cours s'étaient effondrés, se retrouvèrent ruinés. La fixité des évaluations dont pâtit le Trésor en cas de hausse des prix et les redevables en période de baisse présente donc de graves dangers alors que le renouvellement fréquent des estimations se heurte à des impossibilités matérielles. Ce dilemme traduit l'un des plus graves inconvénients du prélèvement sur le capital. Que cet impôt crée un précédent dangereux, l'exemple de l'Italie ne laisse pas de le démontrer, où les difficultés financières ont été marquées depuis 1935 par l'institution de deux nouveaux prélèvements. Ces contributions à la différence de l'opération générale d'après guerre, portent sur une forme déterminée de la richesse. La première frappe la fortune immobilière, la seconde pèse sur les sociétés. Elles offrent, en outre, le caractère

commun de ressortir à un montant assez faible. Enfin le législateur a su utiliser tous les artifices d'une technique éprouvée pour en atténuer la charge.

La guerre d'Éthiopie avait été financée au moyen d'un emprunt et de la réquisition des titres étrangers. C'est à la richesse immobilière que furent demandés les moyens extraordinaires nécessaires à la mise en valeur de l'Empire et au renforcement de la défense nationale.

Le décret-loi du 5 octobre 1936 établit un emprunt obligatoire à raison de 5 p. 100 de la valeur des immeubles. Pour assurer le service des intérêts et l'amortissement, les propriétaires sont soumis à un impôt extraordinaire établi pour la durée de vingt-cinq ans au taux de 3,5 p. 1.000 de la même valeur, la déduction des dettes étant admise. Les contribuables ont la faculté, soit d'acquérir les titres de l'emprunt obligatoire qu'il est toujours possible de vendre, soit de recourir aux avances bancaires, notamment à la banque d'Italie qui avance 90 p. 100 du montant de la souscription, moyennant le même intérêt de 5 p. 100 qui sera servi aux détenteurs de titres. En ce cas, le propriétaire n'aura à déboursier que 10 p. 100 du prêt imposé, soit 0,5 p. 100 de la valeur de l'immeuble. Le crédit consenti par les banques équivaut à une inflation au profit de l'État, avec ce correctif que la résorption des signes monétaires en excédent relève non des Pouvoirs publics, mais des particuliers qui mettent en général plus d'empressement à rembourser leurs dettes. Enfin, au lieu de souscrire à l'emprunt, les contribuables peuvent racheter en une fois l'impôt immobilier.

Cette étonnante combinaison d'emprunt et d'impôt n'est pas sans analogie avec certaines pratiques du crédit international d'après guerre, quand les pays importateurs sollicitaient simultanément un emprunt pour leur per-

mettre d'acquitter leur commande. Elle paraît en définitive assez ingénieuse, puisqu'elle permet à l'État de disposer immédiatement de sommes considérables, alors que, par le jeu des crédits bancaires, les redevables peuvent ne déboursier qu'une somme minime lors de la souscription et pendant les vingt années du prêt. Au 30 avril 1938, les souscriptions s'élevaient à 4.260 millions de liras, le rachat d'impôt atteignait 1.117 millions. La Banque d'Italie avait financé l'opération par 1.542 millions d'avances qui s'ajoutant à plus de 6 milliards d'inflation opérée sous diverses formes ont efficacement contribué à la hausse des prix intérieurs.

Le financement de la guerre d'Espagne, les dépenses engagées en Éthiopie exigèrent en 1937 un nouveau sacrifice qui fut demandé aux sociétés sous le prétexte qu'elles avaient bénéficié de la dévaluation de la lire.

Le décret-loi du 19 octobre 1937 frappe le capital, les réserves ordinaires et extraordinaires des sociétés existant au 5 octobre 1936, même si la société était à cette date en liquidation. Les titres d'autres sociétés figurant dans l'actif ne sont pas taxés pour éviter les doubles impositions. Il en est de même de la part déjà assujettie à l'impôt immobilier et des titres d'État en portefeuille ¹. Sont exemptés les banques, les instituts de crédit et les coopératives dont le capital est inférieur à 20.000 liras.

Le taux est de 10 p. 100 mais l'impôt est réduit des 3/4 pour les sociétés dont le bilan est déficitaire pendant les trois dernières années, et, de la moitié, pour celles dont le dernier bilan est seul en déficit.

Les délais de paiement s'étendent sur trois ans jusqu'en

1. Ce souci de favoriser le crédit public a fait par ailleurs l'objet de mesures spéciales qui seront étudiées dans la 3^e partie.

1941, la libération immédiate est favorisée par un escompte de 8 p. 100. Le financement par les banques prévu jusqu'à concurrence de 80 p. 100 est ainsi susceptible de donner naissance à un nouveau circuit d'inflation.

Mais le législateur est parvenu à pallier ce dernier inconvénient en même temps qu'il atténuait la charge de l'impôt par des procédés qui font le plus grand honneur à son imagination et à son sens psychologique.

Deux modalités de libération ont été offertes aux sociétés. Elles peuvent payer la moitié de l'impôt par une augmentation de capital suivie de la remise à l'État des titres ainsi créés ; peu de sociétés ont recouru à cette méthode.

La seconde connut par contre un grand succès : Les sociétés font appel à leurs actionnaires pour se procurer les sommes nécessaires au moyen d'une augmentation de capital, mais elles ont par ailleurs la faculté de réévaluer leur actif sur la base de la nouvelle parité monétaire et de distribuer cette plus-value apparente sous forme d'actions gratuites jusqu'à concurrence du double du montant souscrit en espèces.

Ainsi l'actionnaire paye l'impôt pour la société mais reçoit en échange une action. Non seulement il ne se rend pas compte de son sacrifice, mais s'imagine réaliser un gain représenté par les deux titres qui lui sont remis en sus. La cession de ses droits de souscription lui permet, en outre, de réaliser un bénéfice immédiat et il s'apercevra bien rarement que ses actions ont subi, du fait de l'impôt, une diminution de valeur en capital ¹.

1. La majorité des sociétés a choisi ce mode de paiement. Un article d'« Il Sole » du 14 avril 1938 précise que 37 sociétés représentant 9.844 millions de liras, soit 25 p. 100 du capital total des sociétés italiennes, ont procédé à des augmentations de capital pour 2.455 millions d'actions gratuites et 1.192 millions d'actions souscrites en espèces.

La multiplication des titres qui s'analyse en une division du titre masque la soustraction au profit du fisc. Le génie de l'arithmétique a de ces sortilèges !

La réussite de ces impôts limités quant à leur montant et à leur champ d'action ne permet pas des conclusions positives au même titre qu'un prélèvement général. La seule expérience de ce genre réalisée avec un plein succès encore que le but économique n'ait pas été atteint¹, se situe en Tchéco-Slovaquie. Elle offre un curieux exemple d'opérations à la fois politique, monétaire et financière. La rapidité qui présida à sa conception, la sûreté qui marqua sa réalisation en font un modèle. Le mérite en revient à un grand homme d'État : Aloïs Rasin dont la présence au ministère des Finances fut l'un des plus sûrs facteurs de cette réussite. Le peuple tchèque, à son tour, contribua efficacement à faciliter sa tâche par son indiscutable patriotisme.

Séparée de l'Autriche-Hongrie, la Tchéco-Slovaquie se trouvait entraînée dans le désastre monétaire de l'Ancien Empire. La nouvelle République rompit tout lien avec la banque d'Autriche-Hongrie et opéra la séparation entre les monnaies des deux pays. L'échange des devises ne pouvait avoir lieu immédiatement, les plus grandes imprimeries américaines demandaient six mois pour imprimer les dix milliards de billets nouveaux nécessaires. Aussi le 25 février 1919, l'Assemblée Nationale conférait-elle au ministre des Finances pleins pouvoirs pour effectuer l'estampillage des billets en circulation. Elle le chargeait en outre de retenir 50 p. 100 des billets présentés à l'estampillage à titre d'emprunt non exigible par le créancier, remboursable

1. Voir 3^e partie, chap. 1.

à volonté par le Trésor et portant intérêt à 1 p. 100¹. Cet emprunt devait servir de couverture au produit d'un prélèvement sur les fortunes, aussi fut-il déclaré insaisissable et intransmissible entre vifs. La même retenue de 50 p. 100 fut effectuée sur les comptes courants des succursales de la Banque Impériale de Tchéco-Slovaquie et sur les bons du Trésor émis par ces succursales.

L'estampillage fut effectué rapidement. Dans la nuit du 25 au 26 février, les frontières furent occupées militairement, le trafic avec l'étranger complètement suspendu, les communications postales coupées avec l'extérieur entre le 26 février et le 9 mars. Tous les établissements financiers furent réquisitionnés pour procéder à l'opération, sept jours suffirent pour la mener à bien. Aux protestations de la banque impériale, Rasin répondit par un écrasant réquisitoire.

La séparation monétaire fut opérée par la loi du 10 avril 1919. En vertu de ce texte, les billets de la banque d'Autriche-Hongrie étaient transformés en billets d'État, la nouvelle devise prenait le nom de couronne tchécoslovaque.

Entre temps, pour le règlement définitif du problème monétaire, Rasin avait fait prévaloir sa solution. Elle consistait en une réforme graduelle. L'État reprendrait les billets de banque à leur pleine valeur et l'amortissement de cette dette publique serait couvert par la perception d'un prélèvement progressif sur la fortune qui offrait un triple intérêt ainsi qu'il ressort du texte suivant :

« Il est destiné en première ligne à fournir une base à la réforme monétaire, ainsi qu'à éteindre la dette reprise de la

1. Voir Aloïs Rasin, *Les finances de la Tchécoslovaquie jusqu'à la fin de 1921*.

Banque d'Autriche-Hongrie et résultant de l'échange des billets de banque de la retenue opérée sur les billets estampillés et de la reprise des comptes courants et bons du Trésor. L'excédent servira à la couverture des dépenses les plus pressantes, à l'exclusion des déficits du budget ordinaire » (n^{os} 84 et 187 du *Recueil des Lois et Décrets*).

Les travaux préparatoires avaient commencé dès la publication de la loi sur l'estampillage.

Les dépôts dans les établissements de crédit furent frappés d'une retenue de 50 p. 100, mesure qui outre la garantie qu'elle présentait, offrait l'avantage de prévenir des retraits massifs. Le recensement des immeubles, valeurs mobilières, stocks, créances, etc... fut terminé au mois d'août 1919.

La loi intervint le 6 avril 1920. L'impôt frappant à la fois les fortunes existant au 1^{er} mars 1919 et les accroissements de fortune de 1914 à 1919. Il était procédé à la déduction du passif. Les objets personnels, les retraites, pensions étaient exemptés. Les taux progressifs allaient de 1 à 30 p. 100 pour le prélèvement sur le capital, ils étaient plus lourds pour les accroissements ¹. 15 p. 100 de l'impôt devaient être payés dans les trente jours, le surplus acquitté en six termes semestriels. Des services spéciaux furent chargés de gérer et de réaliser les titres remis en paiement. Le rendement total s'éleva à 6 milliards de couronnes et contribua efficacement à rétablir la situation financière.

* * *

Si le prélèvement sur le capital intervenait en période de prospérité marquée par une légère tendance à la hausse des

1. La baisse générale des prix obligea le Gouvernement à réduire l'impôt en 1923.

prix, les conséquences redoutables qu'incriminent ses détracteurs ne se produiraient pas. Encore faudrait-il que son tarif restât modéré pour éviter des réalisations massives. A cette double condition, peu importeraient la longueur des délais et la fixité des évaluations. L'exemple du Wehrbeitrag de 1913 fournit à cet égard une démonstration concluante. Au contraire, la pression des événements amène en général le législateur à l'instituer, en période de crise, à un taux élevé. L'ampleur du sacrifice imposé oblige les Pouvoirs publics à consentir de larges délais, qui, en raison de la fixité des évaluations s'avèrent désastreux tantôt pour le Trésor, tantôt pour les redevables. Seuls des impôts limités dans leur objet et dans leur montant paraissent de nature à réussir, à condition que leurs modalités d'application s'inspirent des combinaisons dont l'Italie offre le modèle. Un prélèvement global, à supposer que son rendement ne cause pas de déceptions, s'avère générateur de trop d'injustices pour convenir à la plupart des nations modernes. Aussi bien, quand se pose le dilemme : impôt sur le capital ou dévaluation, les Gouvernements appuyés d'ailleurs par un certain nombre de théoriciens ¹ adoptent en général la seconde solution. C'est seulement lorsque celle-ci n'est pas susceptible de procurer des ressources par suite de la disparition de l'encaisse que l'impôt sur le capital doit, en bonne justice, être préféré à la répudiation de la dette publique. En France où le vieux dicton « Droits sur les fruits sont impôts, droits sur les fonds sont pillage » exprime le sentiment de la majorité des nationaux, un impôt sur le capital ne semble pas près d'être appliqué.

1. En France, Allix notamment a manifesté sa préférence pour la dévaluation.

CHAPITRE II

RENFORCEMENT DU CONTROLE

La fraude fiscale, dont l'origine coïncide rigoureusement avec l'apparition des premiers impôts, marque durant les crises une tendance très nette à l'aggravation. Les redevables qui supportent une charge plus lourde en valeur relative et souvent en valeur absolue, désirent se soustraire partiellement à ce surcroît de charges. Ils pourront d'ailleurs profiter des bouleversements économiques qui compliquent les évaluations administratives pour utiliser des procédés inédits. La fraude devient ainsi à la fois plus tentante et plus aisée. Aussi les Pouvoirs publics sont-ils amenés à combattre cette cause supplémentaire de moins-value, et il n'est pas de crise financière qui ne se marque par un renforcement du contrôle fiscal. Certaines évasions, qui, en période normale, bénéficient d'une tolérance officielle sont, durant les crises impitoyablement pourchassées, et le législateur n'hésite pas à mettre en œuvre des méthodes inquisitoriales, qui, répudiées au nom de la liberté individuelle quand les finances sont prospères, sont adoptées au nom de la justice, quand s'ouvre l'ère des déficits.

Pareille évolution se manifeste dans la plupart des pays. La fraude y revêt toutefois des aspects différents. Chaque législation offre en effet des possibilités spéciales ; tandis que la dissimulation des valeurs mobilières apparaît la

grande ressource des Français et des Italiens, une connaissance approfondie du droit commercial est nécessaire aux Anglo-Saxons pour qui la création de sociétés fictives constitue une échappatoire classique.

Si les Pouvoirs publics appliquent les procédés dont ils disposent, ils risquent de provoquer des sorties massives de capitaux qui affecteront bien plus gravement le budget que la fraude intérieure. A l'impossibilité d'une dissimulation partielle répondra souvent une évasion totale. Il existe sans doute des moyens de remédier à ces migrations, mais leur application, qui relève de la politique aussi bien que de la technique, implique un certain nombre de conditions qui se trouveront rarement réunies. Aussi les hommes d'État sont-ils tenus dans une large mesure de composer avec la fraude. Ils doivent adopter une politique d'équilibre ainsi qu'il ressortira de l'étude consacrée successivement au contrôle intérieur et au contrôle des frontières ¹.

SECTION I

Le contrôle intérieur ².

Les procédés mis en œuvre diffèrent suivant qu'il s'agit des impôts cédulaires, de la contribution générale sur le revenu ou des taxes d'enregistrement.

1. Il est classique de distinguer les mesures préventives et répressives. Ces dernières qui comportent l'étude fastidieuse des pénalités ne seront pas traitées ici. L'aggravation des pénalités est certes de pratique courante durant les crises, mais la permanence de ce moyen nuit à son efficacité, il n'apporte pas à la fraude d'entraves sérieuses.

2. Il ne saurait être question d'envisager tous les procédés de contrôle qui pourraient fournir les matières d'un ouvrage d'ailleurs non encore paru. Il sera principalement traité des moyens imaginés à l'occasion des crises récentes singulièrement ceux qui visent les impôts sur le revenu. L'Administration de l'enregistrement utilise des méthodes éprouvées de longue date dont l'étude ne rentre pas dans le cadre de cet essai.

§ 1. — LES IMPOTS CÉDULAIRES

Lorsque l'assiette des cédules a pour base la déclaration des contribuables, l'Administration doit prendre les dispositions nécessaires pour contrôler celle-ci. Une première méthode consiste à utiliser le concours des tiers, soit qu'ils communiquent au fisc le montant des sommes remises aux intéressés, soit qu'ils procèdent eux-mêmes à la retenue de l'impôt dû par leur créancier. Ce « stoppage à la source », si nécessaire en cas de hausse des prix pour réduire les délais de perception, constitue sans doute le meilleur procédé préventif. Il fait disparaître en partie les possibilités de fraude qui ne peuvent dès lors résulter que d'une collusion dangereuse entre débiteur et créancier. Il simplifie d'autre part le recouvrement car une imposition peut en remplacer des milliers. Efficace du point de vue technique, il possède en outre un mérite psychologique : ne pas recevoir est moins pénible que de restituer.

Son application est toutefois limitée. Le « stoppage à la source » suppose en effet un débiteur solvable et facile à atteindre et une créance dont le *montant net* est frappé par l'impôt. Ainsi, couramment utilisé pour les traitements et salaires, il ne saurait l'être pour la cédule des bénéfices industriels et commerciaux où la matière imposable consiste en un bénéfice impossible à déterminer lors du versement.

Par ailleurs, il se heurte parfois aux convenances. Pour les revenus des professions non commerciales, on ne peut sérieusement envisager le projet suivant lequel les malades seront tenus de déclarer les honoraires versés à leur médecin.

Enfin cette méthode, qui revêt un caractère forfaitaire, exige des remboursements difficiles à organiser, quand le revenu total, inférieur au minimum imposable, a subi de ce fait des retenues injustifiées. Ces versements sont toutefois de pratique courante en Grande-Bretagne.

Elle peut en définitive être employée pour quatre espèces de revenus : les traitements et salaires, les valeurs mobilières, les créances, dépôts et cautionnements et les revenus fonciers quand il n'existe pas de cadastre ¹. La dernière crise a marqué une extension très nette du stoppage à la source dans les divers pays. Lorsque son emploi s'avère impossible, l'Administration a recours à deux ordres de procédés : les uns ont pour objet de poursuivre la fraude, les autres, de composer avec elle au moyen d'un forfait.

La première méthode a prévalu pour les bénéfices industriels et commerciaux et pour les revenus des professions non commerciales.

Pour les premiers, l'Administration exige à l'appui de la déclaration des extraits de la comptabilité et se réserve le droit de procéder à un examen approfondi ². L'appréciation d'un bilan qui n'est souvent qu'une création de l'esprit est chose si délicate que le recours à des spécialistes s'impose fréquemment. C'est ainsi qu'en Grande-Bretagne les comptabilités peuvent être soumises à la corporation du « Chartered accounts », dont le prestige et la compétence rendent l'intervention redoutable. La fraude reste toutefois inévitable. Les postes « débiteurs douteux », « créances douteuses », les rapports des sociétés avec leurs filiales

1. En Grande-Bretagne, par exemple.

2. La même méthode de contrôle est employée à l'égard de la taxe sur le chiffre d'affaires pour laquelle, d'ailleurs, des systèmes forfaitaires sont aussi fréquemment utilisés.

permettent des subterfuges aussi faciles à concevoir que difficiles à découvrir. Les contestations éventuelles sont portées dans certains pays devant une commission qui apprécie le différend et décide à qui — contribuable ou Administration — incombera la charge de la preuve. La composition de cette commission peut avoir une grande influence sur l'attitude du redevable : si elle comprend des industriels et des commerçants en activité, la répugnance à dévoiler le secret de ses affaires l'incitera souvent à déférer aux exigences du contrôleur. La commission française ainsi composée est rarement saisie.

Des procédés identiques sont utilisés pour la cédule des professions non commerciales avec nu succès relatifs. Astreindre les assujettis à la tenue d'une comptabilité constitue un non-sens dans les carrières où l'obligation du secret professionnel leur interdit d'y inscrire d'autre indication que des chiffres dès lors dépourvus de signification. Cette disposition, introduite en France en 1933, resta sans effet. Le meilleur moyen consiste pour les carrières libérales à soumettre le fraudeur présumé à l'arbitrage d'une commission composée de ses pairs. A défaut de la crainte de la concurrence, le souci de la dignité, de l'honneur corporatif peut agir efficacement. La phase de pré-conciliation en France, la conciliation en Grande-Bretagne s'inspirent de cette idée.

Quand l'emploi de ces procédés s'avère impossible, l'Administration adopte le régime du forfait. Il en sera généralement ainsi pour les revenus fonciers et les bénéfices agricoles. Cette institution, dangereuse en cas de hausse des prix pour l'Administration, en période de baisse pour le contribuable, apparaît en tout temps comme un mal nécessaire. Elle laisse place aux erreurs d'évalua-

tion, sans épargner la nécessité d'un contrôle et cumule ainsi les inconvénients des signes extérieurs et de la déclaration. Il est toutefois possible d'en atténuer les inconvénients. S'il est normal que le redevable puisse dénoncer le forfait en prouvant le chiffre de son bénéfice réel, il importe que l'Administration bénéficie des mêmes prérogatives. Le législateur français, à la différence de la Grande-Bretagne, a récemment compris cette nécessité pour la cédula des bénéfices agricoles.

Le rendement infime de cette dernière cédula dans la France d'après-guerre a tenu à de regrettables errements — aujourd'hui partiellement corrigés — dans l'établissement de l'assiette. Il est donc essentiel que le forfait soit établi sur des bases logiques. Enfin, lorsqu'il est contractuel, il doit pouvoir faire l'objet de fréquentes révisions pour éviter les privilèges excessifs comme les impositions abusives.

§ 2. — L'IMPÔT GÉNÉRAL SUR LE REVENU

Un contrôle satisfaisant de l'impôt général présente plus de difficultés que pour les différentes cédulas. Affecté par les imperfections propres à chacune d'elles, il offre, par ailleurs, des possibilités de fraude d'autant plus difficiles à déceler qu'à la fraude de fait s'ajoute l'évasion qui ne contrevient pas à la loi.

A. — *Fraude de fait.*

Elle concerne principalement le revenu des valeurs mobilières. L'impôt cédulaire qui se prête au stoppage à la source, interdit les évasions, mais l'extension de ce procédé à l'impôt général sur le revenu se heurte à de graves

objections. Alors que la cédule est une taxe proportionnelle et réelle, l'impôt général est par essence une contribution personnelle qui prévoit de multiples exemptions, déductions, abattements à la base et comporte dans tous les pays des taux résolument progressifs.

La difficulté n'a pas toutefois paru insurmontable à M. Piétri, auteur de l'ingénieux système¹ du « précompte ». Il consiste à majorer forfaitairement de 10 p. 100 par exemple le taux de l'impôt cédulaire. L'établissement payeur prélèvera ce pourcentage lors du paiement et remettra à l'intéressé des vignettes nominatives qui, représentant les 10 p. 100 afférents à l'impôt générale ne pourront être utilisées que pour le paiement de cette contribution. Le percepteur par une simple multiplication évaluera le montant total des coupons perçus. Ce procédé, si séduisant, a soulevé des critiques qui visent le cas des grosses et des petites fortunes. Les premières sont soumises à des taux qui, par le jeu de la progressivité, dépassent souvent 30 p. 100. Aussi les intéressés auront-ils avantage à sacrifier les vignettes pour ne fournir que des déclarations incomplètes. La fraude n'en sera pas moins considérablement réduite. L'objection la plus grave concerne les petites fortunes. Le précompte obligerait nombre de non assujettis à l'impôt global à faire des avances à l'État, sacrifice que ne compenserait qu'en partie des remboursements tardifs parce que difficiles à organiser. Ce motif fut invoqué en Grande-Bretagne pour écarter le précompte, bien que les reversements pour l'income-tax

1. Les procédés de contrôle des valeurs mobilières ont inspiré tant de monographies qu'il paraît inutile d'en reprendre l'étude détaillée. Il sera seulement donné un bref aperçu de leurs modalités respectives et de leur application dans les divers pays.

soient de pratique courante. Enfin les rentes sur l'État, qui, en France, ne sont pas frappées par l'impôt cédulaire devraient être soumises au précompte et cette mesure porterait atteinte au crédit public, tandis qu'une exemption au profit des fonds d'État causerait à l'inverse un grave préjudice aux entreprises privées. D'une application délicate en France, le précompte paraît au contraire convenir à l'Italie où les fonds publics ne bénéficient d'aucun privilège et où le taux de l'impôt reste très bas (de 1 à 10 p. 100¹).

Une autre méthode, le carnet de coupons, imaginée par Bokanowski en 1922 séduisait par sa simplicité. C'était un livret où le porteur de valeurs mobilières devait faire inscrire le montant de tous les coupons qui lui étaient payés. La vérification du revenu des valeurs mobilières se doublait ainsi d'un contrôle sur les droits de succession. Ce projet souleva une vive émotion dans les milieux d'affaires. Les banquiers firent remarquer que la seule obligation de faire viser le carnet bloquerait les comptes personnels pendant un délai minimum de dix à quinze jours. Par ailleurs, les redevables possédant des comptes dans plusieurs banques seraient obligés de leur communiquer successivement le carnet dont le circuit serait cause de révélations intempestives.

Ce procédé était enfin aussi inefficace que gênant. Le contribuable pouvait toujours alléguer la perte de son carnet, faire encaisser ses coupons par une personne non soumise à l'impôt général ou produire de faux carnets. Institué en France par la loi du 4 avril 1926, le carnet de coupons fut abrogé par celle du 3 août. Il paraît à l'heure présente définitivement écarté.

1. Voir Dubergé, *La politique fiscale de l'Italie fasciste*.

Il semble en être de même pour la « carte d'identité fiscale » instituée en France par la loi du 23 décembre 1933, mais dont l'application fut toujours ajournée. Sa mise en vigueur n'aurait d'ailleurs pas résolu le problème de la fraude. Il était stipulé qu'aucun paiement ne pouvait être effectué sans la présentation par le requérant d'une carte délivrée par la Régie des contributions directes. L'établissement payeur devait ensuite remettre au fisc un relevé annuel des numéros des cartes présentées. L'Administration aurait été ainsi à même de savoir que tel contribuable a encaissé des coupons dans un établissement déterminé sans connaître le montant des sommes touchées. C'est justement cette précision supplémentaire qui doit ressortir de l'application du dernier procédé : bordereau ou relevé de coupons.

Il fut institué en France par la loi du 22 mars 1924. Chaque établissement payeur devait établir au nom du client un bordereau des coupons présentés à l'encaissement. Au fisc revenait la tâche de centraliser les renseignements ainsi obtenus. Le système mal organisé fut abrogé en 1925.

Il fut repris par le décret-loi du 8 juillet 1937 sous le nom de « relevé de coupons ». La dénomination nouvelle masque imparfaitement, en dépit des déclarations officielles, la résurrection de l'ancien système. Toute personne ou société qui fait profession de payer des produits de valeurs mobilières ne peut effectuer aucun paiement, ni ouvrir aucun compte, sans exiger du requérant la justification de son identité. Elle doit, en outre, remettre au Directeur des Contributions directes le relevé des sommes payées. Une instruction ministérielle spécifiait par ailleurs que les coupons portés au crédit du compte d'un client ne devraient pas donner lieu à l'établissement d'un

relevé. Cette exception est supprimée par le nouvel article 156 *quater* du Code général des impôts directs adopté par le Parlement le 1^{er} janvier 1939.

Les Pouvoirs publics ont consacré des crédits importants à la création d'un service centralisateur. La tâche administrative est en effet complexe puisqu'il est nécessaire de dépouiller non seulement les relevés individuels, mais la comptabilité des banques. Aussi bien, une vérification totale est-elle impossible, les agents procèdent par épreuves destinées sans doute à se multiplier. Les fraudeurs disposent toutefois d'un procédé simple. Il consiste à faire encaisser les coupons par un intermédiaire non imposable à l'impôt général. Le danger est que le fraudeur dépend de la bonne foi de l'encaisseur, réputé propriétaire aux yeux de l'Administration.

Un contrôle parfait des titres au porteur paraît donc impossible; il semble, en conséquence, que la suppression de cette forme de valeurs constitue la solution idéale. Les adversaires de cette mesure contestent son efficacité et font valoir que le dépouillement des registres de transfert au siège de chaque société, puis la centralisation dans chacun des bureaux compétents équivaut à une impossibilité matérielle. L'exemple de la Grande-Bretagne permet de répondre à cette objection. Dans ce pays où comme aux États-Unis, la majorité des titres sont au nominatif ¹, il est procédé annuellement à un contrôle *a posteriori*, des revenus encaissés. Les sociétés adressent à l'Administration un relevé des dividendes et intérêts payés. La Banque d'Angleterre qui assure le service de la Dette, envoie la liste nominative des possesseurs de fonds publics. Les con-

1. Depuis quelques années, toutefois, le titre au porteur recrute un nombre croissant d'adhésions.

tribuables répartis par catégories sont soumis à des vérifications par épreuves.

Cette méthode ne saurait toutefois convenir à la France où le titre au porteur joue un rôle économique capital. Il a fait la fortune de la place de Paris. Sa disparition entraînerait la hausse du taux d'intérêt, la perturbation du marché à terme, le trouble dans les affaires et une évvasion de capitaux sans précédent ¹. Le projet de titres à endos encourt des critiques analogues : sa mobilisation ne peut, en effet, être immédiate. De surcroît, son institution en France, à titre de procédé de contrôle, ferait double emploi avec le relevé de coupons.

Devant la difficulté d'établir un contrôle satisfaisant des valeurs mobilières, le législateur a parfois recours à une méthode synthétique et non plus analytique. L'utilisation des signes extérieurs, comme procédé de contrôle et non plus comme élément d'assiette, permet de corriger à l'aide d'indices forfaitaires des déclarations présumées inexactes. L'Administration pourra alors exiger des explications d'un contribuable dont le train de vie est manifestement supérieur aux revenus qu'il prétend avoir touchés.

L'application du système est relativement récente. En France, une première tentative remonte à 1925, après l'échec du bordereau de coupons. Les premières mesures sérieuses furent prises en 1933. La loi de finances prescrit au contribuable de déclarer le montant de ses loyers, le nombre de ses autos, domestiques, etc... Le projet de loi, plus strict, affectait chacun de ces indices d'un coefficient, le produit obtenu devant déterminer le minimum impo-

1. En Italie où le titre au porteur ne revêt pas la même importance qu'en France, sa suppression est préconisée par nombre de bons esprits, notamment par l'ancien ministre de Stefani.

sable. Cette idée devait inspirer la loi du 23 décembre 1933. Elle spécifie que le minimum imposable ne peut être inférieur à la valeur locative de la résidence multipliée par 4 dans les villes de plus de 100.000 habitants, par 5 dans les villes de moins de 100.000 habitants.

Un système identique a été introduit en Italie par le décret-loi du 17 septembre 1932. Le fisc est autorisé à contrôler les déclarations des redevables d'après les « circonstances et les éléments de fait et tout particulièrement d'après le train de vie qu'il mène ». L'appréciation des signes extérieurs est laissée à la discrétion de l'Administration. Une circulaire rappelle aux agents que la méthode de constatation synthétique est subsidiaire et non principale et leur recommande d'agir avec la plus extrême circonspection. Il est malheureusement de tradition dans l'Administration italienne, que toute déclaration est présumée frauduleuse et entraîne en conséquence une taxation d'office sans tenir compte des procédés d'assiette prévus par la loi. Le décret de 1932 ne fait donc que sanctionner légalement une coutume dûment établie.

Le dernier procédé dont dispose l'Administration pour remédier à la fraude de fait est la taxation d'office. Particulièrement rigoureuse, cette méthode ne saurait convenir qu'à des circonstances exceptionnelles. En France, le législateur a prévu trois cas : le défaut de déclaration, le défaut de réponse aux demandes d'éclaircissement et de justification, des dépenses personnelles ostensibles et notoirement supérieures au minimum exonéré ou au chiffre déclaré. Cette procédure est fréquemment employée. Les statistiques font ressortir qu'en France 20 p. 100 des assujettis à l'impôt général sur le revenu sont taxés d'office.

B. — *Evasion légale.*

Les moyens précédemment exposés ont pour but de sanctionner les déclarations inexactes que le contribuable est à même de souscrire sans aucun effort d'imagination. Parallèlement à cette fraude de fait, s'est développée une fraude plus subtile qui utilise les facilités offertes par la loi pour se soustraire, sans risques, à l'acquittement des charges imposées. Cette évasion, involontairement protégée par le législateur, s'est surtout développée dans les pays anglo-saxons.

Le procédé le plus courant est celui des « One man companies » en Grande-Bretagne, du « personal holdings » aux États-Unis¹. Ces sociétés, composées de cinq personnes au plus, accumulent des bénéfices censés provenir d'opérations diverses, mais fictives en réalité. Les gains sont distribués sous forme de versements qui correspondent, soi-disant, à un remboursement de capital ou à une prestation. Les distributions de dividendes n'ont lieu que les années où le taux de l'impôt est moindre ou lorsque le revenu des actionnaires a diminué. La Grande-Bretagne en 1936, les États-Unis par le Revenue-Act du 26 août 1937 ont essayé de combattre cette fraude par l'institution d'une surtaxe sur les bénéfices non distribués, propre à ce genre de sociétés ; elle s'élève aux États-Unis à des taux prohibitifs : 65 à 75 p. 100. Une autre disposition prévoit que les actionnaires des sociétés constituées sous le régime d'une loi étrangère et contrôlées par cinq citoyens ou résidents américains devront faire figurer dans leur déclaration de revenus et proportionnellement à leurs intérêts dans ces

1. Dans ce dernier pays, les sociétés de yachting, de pêche, de chasse bénéficient ainsi d'apports considérables.

sociétés, les bénéfices non distribués, les Administrateurs, les Actionnaires peuvent être mis à contribution pour toute demande de renseignements. De son côté, l'Administration anglaise contrôle sévèrement les remboursements effectués sous des prétextes divers.

La fraude dite de l'« Educational Trust » consiste, pour le contribuable, à payer, en vertu de l'institution juridique du « Trust », des pensions aux membres de sa famille. Le chef de la communauté qui utilise cette pratique continuera à gérer des sommes dont les revenus ne sont pas soumis à taxation. Le remède consiste bien évidemment en la suppression de cette faveur, mesure prise par le législateur anglais en 1936.

Il existe enfin un subterfuge dit du « Bond Washing » qui consiste à vendre en bourse une valeur mobilière la veille de l'échéance du coupon et à la racheter le lendemain quand le cours a baissé du montant du revenu payé ¹.

Le remède consiste dans l'obligation imposée aux intermédiaires d'inscrire fictivement au compte du vendeur le montant du coupon pendant un certain délai — quinze jours par exemple — avant l'échéance.

En France l'évasion légale s'effectue sous le couvert des bons du Trésor, de la Défense nationale et du 4 p. 100 1925 exemptés de l'impôt général. La nominativité obligatoire de cette dernière valeur permettait toutefois d'éviter une multiplication fictive des titres dans les portefeuilles des redevables. L'abandon de cette clause par un décret de novembre 1938 s'explique par le fonctionnement, aujourd'hui satisfaisant, du relevé de coupons.

1. Si ce procédé n'est pas davantage employé, en France par exemple, c'est en raison des droits de courtage, en raison aussi de son caractère aléatoire, car de nombreuses valeurs ne subissent pas de variations de cours correspondant au montant du coupon.

§ 3. — IMPOT SUR LES SUCCESSIONS

Inconcevable pour les immeubles la fraude en matière de successions ne peut guère concerner que l'argent liquide et les valeurs mobilières au porteur. Elle se rattache directement aux évasions afférentes à l'impôt global. Une omission dans une déclaration relative à cette taxe pourra être renouvelée par les héritiers sans que l'Administration puisse la déceler.

Il est vrai que dans certains pays, notamment en France, le législateur a édicté des dispositions restrictives quant à la location et l'ouverture de coffres-forts dans les banques. Le résultat fut l'abandon de nombreux coffres dont les anciens titulaires conservent dorénavant le contenu à domicile. Une autre mesure consista à spécifier que sont considérés comme faisant partie de la succession des titres en possession du défunt moins de un an avant son décès (loi française du 31 décembre 1936, art. 46). Les textes prévoyaient antérieurement que ces valeurs devaient être en possession des héritiers. La vente des valeurs non déclarées constituait alors pour ceux-ci une précaution élémentaire. La suppression de cette clause rend les évasions plus difficiles. Aussi la fraude extérieure devient-elle de plus en plus la suprême ressource des redevables.

*SECTION II***Le contrôle des frontières.**

L'évasion des capitaux revêt des formes multiples, toutes également difficiles à saisir. Parfois l'intéressé n'est pas tenu de procéder à un déplacement matériel — il en

était ainsi en Grande-Bretagne jusqu'en 1922. En vertu de l'institution dite du « Trustees étrangers » le redevable transférait fictivement ses biens à une personne habitant un autre pays. Il en conservait la gestion et naturellement percevait les revenus qui, d'après la loi se trouvaient soustraits à l'impôt. La Grande-Bretagne supprima ce privilège en 1922 rendant ainsi l'expatriement obligatoire. Le procédé classique consiste alors à déposer des capitaux dans une nation au régime fiscal acceptable et à toucher les revenus lors de voyages annuels. Cette fraude dite du « sleeping » a pris un grand développement depuis le début de la crise. Une variante consiste pour les banques étrangères à envoyer périodiquement aux titulaires des comptes des fondés de pouvoir dénommés « pèlerins » chargés de payer les coupons. Le contribuable peut encore participer à des sociétés étrangères qui conféreront à leurs versements, le caractère de remboursement de capital. La Suisse, le Lichtenstein, les îles Jersey et Guernesey se sont fait une spécialité de ces combinaisons.

Contre de telles pratiques, les pénalités ne constituent qu'une arme dérisoire. Deux moyens s'offrent à l'Administration : les conventions internationales et le contrôle des changes.

Les accords, s'ils étaient conclus par tous les pays seraient susceptibles de supprimer toutes possibilités d'évasion, mais il suffit que quelques nations refusent de souscrire aux traités pour que ceux-ci perdent en grande partie leur raison d'être. Or, espérer que les pays qui tirent des placements étrangers de substantiels profits, consentiront à y renoncer, constitue malheureusement une illusion. En sorte que les conventions bilatérales comme celle qui vient d'être passée entre la Suède et la France ont

pour effet des fuites symétriques de capitaux hors les pays qui les ont conclues, au grand bénéfice de leurs voisins. Ou l'accord sera global, ou il restera dépourvu d'efficacité.

Une remarque de même ordre peut s'appliquer au contrôle des changes. L'application de mesures partielles a pour conséquence immédiate d'accélérer les évasions qu'elles sont censées prévenir. Ainsi, le contrôle, pour remplir son objet doit non seulement se révéler sans défaut mais atteindre d'emblée cette perfection ¹. Or cette condition exige un génie d'organisation qui ne peut résulter que d'une expérience prolongée. De surcroît, le contrôle des changes suppose un régime autoritaire pour la mise en œuvre de procédés aussi vexatoires que la censure postale ou la fouille des voyageurs. Il implique d'autre part l'absence de colonies, s'il est possible au prix d'efforts sans relâche de garder les frontières de l'Allemagne, l'hypothèse d'une surveillance identique aux confins du Sahara relève du sketch humoristique.

*
* * *

La conclusion qui se dégage de cette étude peut revêtir l'aspect d'un syllogisme : Si le contrôle est parfait à l'intérieur des frontières, il entraîne l'évasion des capitaux. Or, celle-ci ne peut être efficacement réprimée en l'état actuel de la civilisation. Donc il est inutile d'instituer un contrôle

1. L'ingéniosité des fraudeurs arriva au surplus à déjouer le contrôle le plus sévère. La dernière trouvaille mérite d'être relatée. Un Allemand possesseur de valeurs mobilières anglaises fit venir de Grande-Bretagne un notaire, brûla les titres en sa présence, fit rédiger un certificat d'incinération, quitta son pays sans encombre et, arrivé à Londres, se fit remettre au vu du certificat un duplicata des valeurs détruites.

intérieur parfait, constatation qui n'est guère encourageante pour le législateur. Le remède véritable consiste donc à établir des impôts modérés et à faire si bon usage des sommes prélevées que le contribuable n'éprouve pas le sentiment que son sacrifice est inutile. Si ce but est irréalisable, du moins constitue-t-il le plus bel idéal des véritables hommes d'État.

TROISIÈME PARTIE

LA FISCALITÉ CONTRE LA CRISE

L'adaptation à la crise de la fiscalité existante, le perfectionnement de la fiscalité requièrent de la part du législateur une technique éprouvée ; ils n'exigent en revanche qu'un modeste effort d'imagination. Cette dernière qualité apparaît au contraire primordiale, lorsque les Pouvoirs publics prétendent employer la fiscalité comme arme de lutte contre la crise. M. Piétri, dans un ouvrage sur *le Financier*, préconise la défiance à l'égard des financiers de génie. Sans doute, en temps normal, l'orthodoxie financière réclame-t-elle avant tout un comptable doué d'une « longue patience » et le génie, s'il fréquente un « bureau de rêveries », risque, à taquiner les nuages, de s'attirer la foudre. Mais à des situations exceptionnelles doivent répondre des dons de même ordre. L'exemple du Dr Schacht tend à le prouver.

La lutte contre la crise implique le recours à des moyens divers. Souvent les aménagements fiscaux ne constituent qu'un aspect d'un plan d'ensemble. Parfois leur importance apparaît essentielle. La place qui leur est dévolue varie suivant que le gouvernement se propose de combattre la crise monétaire, la crise économique et la crise de sous-production.

CHAPITRE PREMIER

LA FISCALITÉ CONTRE LA CRISE MONÉTAIRE

Seule une stabilisation monétaire paraît susceptible de mettre fin à une inflation d'une certaine ampleur, tel est l'enseignement qui se dégage de l'étude consacrée à l'adaptation de la fiscalité en période de hausse des prix. Quelques théoriciens, sans contester cette conclusion, ont prétendu que les impôts, s'ils ne pouvaient suivre de façon satisfaisante l'élévation des cours, étaient par contre à même de jouer un rôle essentiel dans la résorption des signes monétaires en excédent. Leur formule consiste donc, après avoir fixé une nouvelle parité monétaire, à prélever, au moyen de taxes, la majeure partie du papier-monnaie en circulation. En vertu de la théorie quantitative de la monnaie, corrigée par celle du « revenu », la diminution du pouvoir d'achat aurait pour conséquence une baisse parallèle des prix, le cours du change se relèverait graduellement et la stabilisation temporaire deviendrait ainsi définitive. Puisque l'excès des moyens de paiement a provoqué la hausse des prix, leur réduction doit inmanquablement entraîner la baisse.

Malheureusement, les esprits férus de symétrie trouvent peu de satisfaction en matière économique, où le raisonnement par « *a contrario* » se trouve généralement infirmé. En l'espèce, les motifs qui expliquent la difficulté de la

baisse des cours sont d'ordre psychologique¹. Quand les prix s'élèvent, le premier réflexe des consommateurs et des spéculateurs est de s'approvisionner en objets de première nécessité. Les marchés les plus ouverts sont ainsi les premiers atteints, aussi la hausse se généralise-t-elle avec rapidité.

Lors de la déflation, le mécanisme est différent. La réduction du pouvoir d'achat national n'affecte pas directement la demande des denrées courantes. Les consommateurs diminuent, en premier lieu, leurs dépenses somptuaires. L'industrie de luxe est la première atteinte, mais la baisse des prix qui s'ensuit n'influence qu'après un long délai les autres productions. Par ailleurs, les ouvriers opposent à la baisse de salaires des revendications aussi énergiques que celles présentées pendant l'inflation pour leur relèvement. Enfin, les entrepreneurs s'adressent aux banques qui leur fournissent de nouveaux moyens de paiement. Ainsi la propagation de la baisse est aussi lente que celle de la hausse est soudaine.

Bien mieux, une expérience de déflation, entreprise isolément sans être accompagnée de remèdes d'un autre ordre, peut être fort bien suivie d'une hausse des prix consécutive à la hausse des changes étrangers. Cette dernière manifestation peut sembler paradoxale : puisque l'inflation a pour effet la hausse des changes extérieurs, la déflation, même si son influence sur les prix reste faible, doit, en bonne logique, entraîner la baisse. Mais ici encore l'argument symétrique se trouve en défaut. Le cours du change qui, en régime de liberté économique, agit efficacement sur les prix intérieurs², obéit lui-même à des influences directes.

1. Voir Rist, *La déflation en pratique*.

2. Voir Aftalion, *Monnaie, crédit et change*.

La plus importante, selon M. Rist, est la situation budgétaire : un budget en équilibre constitue la seule protection efficace contre toute mesure d'inflation nouvelle. Si cette condition est réalisée, la hausse des devises étrangères ne saurait être de longue durée, car elle facilite l'exportation et détermine ainsi une amélioration de la balance commerciale et de la balance des comptes qui réagira à son tour sur le change.

Ainsi, la deuxième méthode susceptible d'être utilisée pour combattre l'inflation consiste à réaliser en premier lieu l'équilibre budgétaire. Quant à l'excédent de moyens de paiement, au lieu d'être résorbé par la déflation, il sera progressivement compensé par l'augmentation de la production. La baisse des prix résultera, non de la réduction des signes monétaires, mais de l'accroissement de l'offre.

L'utilisation de la fiscalité lors d'une stabilisation monétaire peut donc se présenter sous deux aspects inconciliables. La première méthode consiste à prélever une fraction de la circulation existante au moyen de taxes qui pratiquement revêtiront la forme de contribution sur le capital. L'impôt se trouve ainsi entièrement détourné de son rôle habituel. Les Pouvoirs publics ne sauraient en effet considérer les sommes qu'ils recouvrent comme des rentrées normales susceptibles d'être employées aux dépenses courantes sous peine de voir renaître l'inflation qu'ils veulent abolir. L'impôt se transforme ainsi en instrument économique, au lieu d'apparaître comme le pourvoyeur normal des budgets.

C'est au contraire cette mission traditionnelle que la deuxième méthode prétend remettre en honneur.

Le rétablissement de l'équilibre budgétaire sera poursuivi par les moyens classiques : réduction des dépenses et aug-

mentation des impôts. Le choix de ces contributions revêt une grande importance. L'adoption du système implique en effet qu'une offre accrue de produits compensera l'excès des moyens de paiement. Or, poursuivre de concert l'équilibre budgétaire et l'augmentation de la production semble tâches difficiles à concilier car l'essor de l'agriculture et de l'industrie se trouvera à la fois entravée par les impôts nouveaux et par l'amélioration du change qui met obstacle aux exportations. Il importe donc au plus haut degré que les taxes instituées n'apportent pas aux producteurs un surcroît de charges. Le législateur devra éviter d'augmenter l'impôt sur le chiffre d'affaires et sur les transports. Il pourra à l'inverse prévoir des dégrèvements pour les investissements nouveaux, l'accroissement du chiffre d'affaires ou du montant des exportations. C'est l'aggravation des impôts sur les revenus et des contributions indirectes qui permettra en définitive de combler le déficit budgétaire.

L'exemple de l'après-guerre illustre la supériorité de la deuxième méthode. L'exemple de la Tchécoslovaquie, qui utilisa tout à tour l'un et l'autre système, s'avère particulièrement intéressant.

Le prélèvement sur le capital en sus de ses fins financières devait, dans la pensée de son protagoniste, agir comme instrument de déflation. Il permit effectivement de réduire les dix milliards de billets et comptes courants à 6.999 millions de couronnes soit une diminution de 30 p. 100. Il était spécifié que l'État ne pourrait rien émettre pour ses besoins au delà de cette dernière somme. Par contre, aucune limitation n'était prévue pour les billets émis en contre-partie de crédits commerciaux et leur montant s'éleva de 26 millions à 2.511 millions de couronnes du 30 juin 1919 au 31 décembre 1921. Rasin espérait que

cette contraction des signes monétaires provoquerait la baisse des prix et celle des changes étrangers. Les événements déçurent son attente. L'enchaînement des causes et des effets fut inverse, la couronne s'effondra en neuf mois de 71,5 p. 100¹, tandis que les prix ne cessaient de monter. Or, selon M. Rist, dont l'autorité comme théoricien et comme praticien ne saurait être contestée, la baisse du change national est due au déficit budgétaire qui s'établit à 4.905 millions en 1919 et à 4.852 millions en 1920.

Le ministre des Finances s'attacha alors à le combattre et parvint à le réduire à 726 millions en 1921. L'effet de cette politique fut immédiat. Le cours du change commença à s'élever en novembre 1921 et cette amélioration s'accrut en 1922 à tel point qu'elle provoqua une crise économique que les lourds impôts, levés pour réaliser l'équilibre, contribuèrent à aggraver. Au surplus, le législateur commit la faute de faire supporter le poids de la fiscalité nouvelle aux producteurs qui auraient précisément dû être exemptés. C'est ainsi qu'il institua une taxe sur le chiffre d'affaires, releva le prix des transports et créa un impôt de 30 p. 100 sur le charbon qui représentait en réalité 42,8 p. 100 du prix du charbon à la mine. Bientôt d'ailleurs, les Pouvoirs publics se rendirent compte de leur erreur et c'est principalement aux économies qu'ils eurent recours pour achever la résorption du déficit. A son tour, la crise économique occasionna la réduction du montant des billets qui fléchit de 2 milliards de mars 1921 à mars 1923. Ainsi la diminution des moyens de paiement apparaît-elle comme un effet et non comme une cause.

L'exemple des autres pays n'est pas moins édifiant. En

1. Voir Rist, *op. cit.*, p. 95.

Grande-Bretagne, se produisit entre 1920 et 1922 une réduction de la circulation qui intéresse à la fois les « currency notes », les billets de banques et les dépôts. Cette diminution, conséquence de la dépression économique ¹, ressortit en définitive à 218 millions de livres soit 7 p. 100 de la circulation, faible proportion qui ne peut expliquer le relèvement de la monnaie. La véritable cause réside dans le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Il fut assuré par l'augmentation des contributions indirectes et des impôts sur les successions, le législateur évita soigneusement de taxer les producteurs. Si la revalorisation parfaitement conduite ne fut pas suivie de la baisse des prix qu'elle aurait dû entraîner, la faute n'en incombe que pour une faible part aux Pouvoirs publics.

L'Allemagne, dont la monnaie avait été anéantie dans une inflation sans précédent, se vit contrainte de créer le 15 octobre 1923 une devise nouvelle : le Rentenmark qui, par l'étrangeté de son gage, semblait un défi aux lois économiques et au bon sens. L'opération réussit toutefois grâce à l'habileté des nouveaux dirigeants. Après diverses vicissitudes, une parité stable finit par s'établir entre les deux monnaies au cours de un trillion de marks pour un rentenmark ². Les Pouvoirs publics bénéficièrent ainsi d'un certain répit qu'ils mirent à profit pour réaliser l'équilibre budgétaire. Cette opération, grandement facilitée par la répudiation presque totale de la dette publique, exigea néanmoins un effort fiscal important. Trois ordonnances des 7 et 19 décembre 1923 et 14 février 1924 en même temps qu'elles créaient des taxes passagères ³, modifiaient les impôts

1. Voir Rist, p. 28.

2. Voir Baumgartner, *Le Rentenmark*.

3. Voir 2^e partie.

permanents dont les règles d'assiette pouvaient être qualifiées d'incertaines. Les derniers versements exigibles en 1923 furent calculés en or. Pour 1924, aucune évaluation n'avait été faite, le législateur décida de prendre pour base de l'impôt, non le revenu de l'année écoulée, mais le revenu probable de l'année en cours. Cette innovation permit d'établir la contribution sur le revenu des personnes et des sociétés (Ein kommensteuer et körperschaftsteuer) sur la base de l'or. L'impôt sur le chiffre d'affaires (Umsatzsteuer) fut de même estimé en marks-or. Enfin il fut spécifié que le même mode de calcul serait appliqué à toute dette fiscale. Le législateur s'assura ainsi des rentrées importantes et immédiates. L'appel presque exclusif qu'il fit aux Contributions directes n'alla pas toutefois sans des discriminations judicieuses, qui apportèrent aux producteurs de substantiels dégrèvements. L'impôt sur les bénéfices industriels fut fixé à 2 p. 100. Le commerce d'exportation fut exempté de la taxe sur le chiffre d'affaires. Les Pouvoirs publics surent ainsi, malgré la stabilisation, protéger leur commerce extérieur et éviter la crise économique.

L'exemple français vient encore confirmer la nécessité d'assurer en premier lieu l'équilibre budgétaire. A peine le gouvernement Poincaré eut-il décidé de mettre fin à l'inflation et d'instituer les impôts propres à résorber le déficit que les spéculateurs à la baisse prirent aussitôt position à la hausse du franc. Le nouveau programme fiscal qui augmentait les contributions indirectes, en particulier sur les transports, les impôts sur les revenus et les valeurs mobilières imposait aux producteurs une charge assez lourde. Mais la stabilisation s'établit à un taux suffisamment bas pour leur laisser un bénéfice important.

CHAPITRE II

LA FISCALITÉ CONTRE LA CRISE ÉCONOMIQUE

Pendant des siècles, les famines ont ravagé l'humanité à l'égal d'un fléau d'autant plus redoutable qu'il était, hormis les avertissements bibliques, rigoureusement imprévisible. Si, au XIX^e siècle, ce risque parut, en Occident du moins, définitivement écarté, il fit place à un danger inverse qui, né de l'excès des produits, allait déterminer l'apparition des crises cycliques. Quant à l'origine de celles-ci, les économistes opposent des thèses adverses, qui imputent la responsabilité des troubles, tantôt à la surproduction, tantôt à la sous-consommation. La fameuse boutade de Leibnitz : « les théories sont vraies dans ce qu'elles affirment et fausses dans ce qu'elles nient », semble convenir parfaitement à cette discussion doctrinale. Toute dépression économique paraît en effet la conséquence de ces deux manifestations jumelées. La logique commande toutefois de donner la prévalence à la première, car les crises débutent par l'arrêt des industries de production et, en ce qui concerne l'agriculture c'est manifestement l'excès des denrées plutôt que la grève des consommateurs qui provoque la chute des cours.

Néanmoins, chacune des deux thèses conserve ses disciples et cette divergence se traduit en pratique par l'adoption de remèdes opposés. Les uns voudraient arrêter la production, résorber les excédents et, parfois, ajouter à la déflation économique une déflation fiscale susceptible

d'abaisser les prix de revient et de restaurer le profit. Les autres préconisent à l'inverse le développement de la consommation par l'accroissement du pouvoir d'achat. Enfin la solution autarcique à la quelle ont recouru deux pays européens implique au contraire la stabilisation du pouvoir d'achat.

Au cours de la crise de 1929 les diverses thérapeutiques ont été appliquées avec des fortunes diverses. Elles exigent la mise en œuvre de mesures fort variées au milieu desquelles la fiscalité tient une place non négligeable. Son importance varie toutefois suivant qu'elle est employée au service de la déflation (section I) comme auxiliaire du pouvoir d'achat (section II) ou contre le pouvoir d'achat dans le cadre de l'autarcie (section III).

SECTION I

La fiscalité au service de la déflation.

A la déflation, remède contre la crise monétaire, correspond la déflation, remède contre la dépression économique. La première se propose la baisse des prix et des changes étrangers. La seconde vise la réduction des produits en excédent et la compression des prix de revient. L'abaissement du coût de la vie doit permettre de restaurer le profit, la diminution de la quantité des denrées, de provoquer la hausse des prix. La fiscalité peut, à cette fin, être utilisée sous deux aspects différents : comme arme de lutte contre la surproduction et à titre d'auxiliaire du profit.

§ 1. — LA FISCALITÉ CONTRE LA SURPRODUCTION

L'effondrement des cours à la bourse de New-York en septembre 1929 sanctionnait les errements commis par les

producteurs et les spéculateurs. Depuis plusieurs mois s'accumulaient les stocks invendus, mais, encouragés par la hausse des prix qu'accéléraient les achats à terme, agriculteurs et industriels accroissaient leurs emblavures et leurs investissements, tandis que le crédit à la consommation stimulait les acheteurs. La crise, artificiellement retardée, n'en fut que plus terrible et ses répercussions affectèrent l'univers entier qui avait suivi, dans une mesure plus ou moins large, l'exemple américain. La pléthore des produits était telle que, dans la plupart des pays, les Pouvoirs publics durent se préoccuper de résorber les excédents.

Les limitations revêtent, tantôt la forme d'accords internationaux — il en fut ainsi pour l'étain et le caoutchouc — tantôt celle de plans nationaux. Dans leur mise en œuvre, la part dévolue aux impôts reste assez faible. Ils sont employés soit directement pour décourager les producteurs, soit indirectement pour financer et appuyer des procédés plus efficaces.

I. — *Utilisation directe de la fiscalité.*

Ce genre d'utilisation fut rare. Les divers pays préférèrent en général édicter des mesures dictatoriales comme la réduction des emblavures ou l'affectation à la consommation animale d'une partie de la récolte ¹. Les impôts, lorsqu'ils furent employés, apparaissent comme un moyen de contrainte atténuée. Le statut de la viticulture en France ² offre à cet égard un exemple typique.

Depuis la guerre, la culture de la vigne avait pris en France et en Algérie une anormale extension. Toutes les

1. Législation du blé dans les États canadiens : Manitoba, Saskatchewan, Alberta.

2. Voir Maudet, *Le statut de la viticulture*.

ressources de la technique — fumures intensives, tailles anormales, mouillage à la racine — avaient servi à accroître les rendements au détriment de la qualité du vin. Dès le début de la crise économique, les Pouvoirs publics prirent des mesures pour combattre la surproduction. La loi du 8 juillet 1933 vient compléter des dispositions antérieures par l'institution d'une taxe spéciale, qui, frappant le rendement à l'hectare, poursuivait le double but de lutter contre la quantité et pour la qualité du vin français.

Malheureusement, le législateur, sous l'empire de préoccupations étrangères à ses desseins économiques, allait altérer le principe initial. La taxe nouvelle comporte des taux progressifs suivant l'importance de l'exploitation, alors que seul le rendement aurait dû être retenu comme base d'imposition ¹.

Enfin, le texte ne s'appliquait pas aux récoltants de moins de 400 hectolitres, qui constituent, en fait, la majorité des producteurs. Aussi cette exemption eut-elle pour conséquence le développement des petites propriétés et leur exploitation intensive.

Ainsi cette taxe participait à un caractère propre à de nombreux impôts de crise. Défendables quant à leur conception, ils portent trop visiblement, dans leurs modalités d'application, la marque d'influences particulières qui annihilent en grande partie leurs effets.

1. Ainsi les producteurs de plus de 25.000 hectolitres payent 5 francs par hectolitre au-dessus d'un rendement de 50 hectolitres à l'hectare. Les producteurs de 2.000 à 25.000 hectolitres acquittent la même somme au delà de 80 hectolitres à l'hectare. Enfin, quand la récolte reste en deçà de 2.000 hectolitres le rendement peut atteindre 100 hectolitres à l'hectare sans être taxé. A partir de ce chiffre, l'impôt, rapidement progressif, s'élève de 5 francs par hectolitre (de 101 à 125 hectolitres) à 100 francs par hectolitre (au-dessus de 250 hectolitres par hectare).

II. — *Utilisation indirecte.*

Au lieu d'être employé directement à la résorption de la production, l'impôt a souvent servi de soutien financier à d'autres méthodes dont la mise en œuvre entraînait des frais élevés. Toutefois, les taxes spéciales créées à cet effet obéissent souvent à d'autres préoccupations que celles du rendement et concourent plus ou moins efficacement à la réalisation des fins économiques poursuivies. Enfin les conséquences de l'économie dirigée amènent parfois le législateur à concevoir des combinaisons dont les contribuables, qui en font les frais, n'apprécient pas à sa valeur l'étonnante fantaisie.

Ainsi, l'assainissement du marché du blé en France exigea le paiement de multiples primes d'exportation, de stockage, de report, de dénaturation. Pour couvrir ces dépenses, il avait été primitivement prévu un impôt sur les emblavures de 10 à 30 francs par hectare, suivant l'importance de l'exploitation. Le projet fut abandonné et remplacé par un certain nombre de taxes, entre autres, une contribution de 2 francs par quintal sur le riz et les céréales secondaires importées et un impôt de 3 francs par quintal de blé mis à la charge des producteurs dont la raison d'être se laisse facilement déceler.

Lors de la création de l'Office du Blé, le 15 août 1936, la taxe à la production passe de 1 à 6 francs par quintal suivant l'importance de la récolte. Enfin intervient l'étrange décret-loi du 17 juin 1938 sur la résorption des excédents. Ce texte fait supporter les dépenses qu'elle entraîne aux producteurs de plus de 50 quintaux, aux propriétaires fonciers dont le fermage est payé en blé ¹, aux consommateurs

1. Un décret récent vient de supprimer cette clause.

de pain, enfin par un singulier détour, à l'essence « tail-lable à merci ». En l'occurrence, il ne s'agit plus de crise dirigée, mais de regrettables expédients.

§ 2. — LA FISCALITÉ, AUXILIAIRE DU PROFIT

Parallèlement aux plans de limitation de la production qui ne pouvaient intéresser que de rares produits dans une économie dite libérale, les Pouvoirs publics poursuivirent, en général, une politique visant à réduire le coût de la vie. En bonne logique, une détente fiscale devrait aller de pair avec la déflation économique ; le législateur l'a rarement compris et s'est évertué, dans certains pays, tel l'Allemagne, à relever des impôts depuis longtemps dépourvus de toute élasticité ¹. L'expérience française de 1934 constitue toutefois une intéressante exception.

La réforme de 1934 réalisée par M. Germain Martin marque un changement d'orientation dans la politique française. Depuis le début de la crise, les divers gouvernements avaient prétendu remédier au déficit croissant par le renforcement du contrôle et des augmentations de tarif. Ces mesures s'avérèrent décevantes et contribuèrent à aggraver la crise économique. Le système fiscal, où des exemptions abusives voisinaient avec des taux excessifs, empêchait le développement de la matière imposable, encourageait la thésaurisation, incitait à la fraude. Il constituait enfin un facteur de vie chère, au moment où la baisse des prix de revient apparaissait le facteur essentiel de la reprise. Le Ministre des Finances comprit que ces contributions trop lourdes ne pouvaient que prolonger le marasme et il prit l'initiative d'une détente fiscale.

1. Voir 1^{re} partie.

La réforme de 1934 se propose l'allègement et la simplification de la fiscalité française ainsi que le renforcement du contrôle sur les impôts ainsi réduits.

De nombreuses taxes, dont le faible rendement ne compensait pas la complication, furent supprimées, les impôts sur le revenu sensiblement abaissés. Une liaison fut établie entre le taux de cédule fixé à 12 p. 100 et celui de l'impôt général ramené à 24 p. 100. Les titres nominatifs furent dégrevés. Ainsi les principes essentiels de la fiscalité française — discrimination, progressivité, personnalité — furent respectés ; seule, la réduction des tarifs constituait une innovation.

Toutefois, le ministre n'a pas, pour autant, sacrifié les préoccupations immédiates de rendement à des fins économiques plus ou moins lointaines. La réforme contient de nombreuses extensions qui intéressent principalement les bénéfices industriels et commerciaux. Par ailleurs, les contributions indirectes sont augmentées, notamment par la suppression de certains régimes de faveur concernant la taxe sur le chiffre d'affaires.

M. Germain Martin espérait que le développement des transactions, l'élargissement de la base de l'impôt, l'aggravation du contrôle compenseraient et au delà les moins-values résultant de la baisse des tarifs. Celles-ci furent évaluées à 445 millions, tandis que les autres mesures devaient produire 940 millions. Ainsi, en définitive, la charge fiscale de la nation n'était pas allégée. Les adversaires de la réforme eurent beau jeu à dénoncer ce transfert des charges, opéré entre les impôts directs et indirects. Ses partisans répondirent qu'un dégrèvement intéressant les premiers était indispensable et que, par le jeu de l'incidence, la nation tout entière bénéficierait de la faveur accordée, semblait-il, à une

seule classe de contribuables. L'épreuve des faits aurait dû permettre de trancher le débat, mais cette vérification même fait défaut. L'examen de l'exercice 1935 s'avère décevant. La moins-value des Contributions directes excéda les prévisions, tandis que le produit des impôts indirects baissait au lieu d'augmenter ¹. Mais de ce résultat, aucune conclusion positive ne saurait être tirée. Une telle réforme ne pouvait produire ses effets qu'à longue échéance, or, elle ne fut pas maintenue. 1935 marque une nouvelle aggravation de la fiscalité et, en 1936, au moment où la déflation économique commençait à porter ses fruits, intervient une expérience s'inspirant de conceptions doctrinales opposées.

SECTION II

La fiscalité au service du pouvoir d'achat.

Pour son malheur, la déflation, telle qu'elle fut conçue, faisait rarement appel aux dégrèvements fiscaux. Elle impliquait surtout la réduction massive des dépenses publiques et, singulièrement, celles qui intéressent une catégorie d'électeurs dûment organisés. Comme la durée de cette expérience apparaissait la condition essentielle de son succès, elle gagna vite en impopularité dans les nations où la perspective de sacrifices prolongés offre d'autant moins d'attraits qu'il suffit de bulletins de vote pour en écarter la menace. Cette évolution fut rapide car la théorie adverse, outre le prestige de la nouveauté, faisait ressortir d'inappréciables avantages.

L'accroissement des disponibilités du consommateur

1. En particulier, le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires ressortit à 5.857.909.000 francs au lieu des 7.247.158 francs prévus.

constitue indiscutablement une solution plus séduisante que la compression des prix de revient. La résorption des produits dont l'excès était apprécié sous l'angle national et non au point de vue individuel soulevait aussi un mécontentement vigoureux. Ainsi se développe l'idée que l'accroissement du pouvoir d'achat devenait une nécessité primordiale.

Sous sa première forme, la thèse revêt d'ailleurs un aspect différent. Les économistes soutinrent d'abord que l'insuffisance du pouvoir d'achat tenait à une mauvaise répartition dont il convenait de modifier les termes. Ils jugèrent ensuite possible d'augmenter par des moyens appropriés le pouvoir d'achat de l'ensemble de la nation.

Transfert du pouvoir d'achat, accroissement du pouvoir d'achat, tels sont donc les deux aspects de la politique tentée aux États-Unis et en France. Expérience économique, certes, mais dont une fiscalité spéciale forme l'armature.

§ 1. — TRANSFERT DU POUVOIR D'ACHAT

Lorsque le Président Roosevelt prit le pouvoir en 1933, il fut frappé de la disparité existant entre les prix agricoles, dont la baisse touchait à la catastrophe, et les prix industriels moins gravement affectés. Une telle situation ne pouvait que porter préjudice à l'industrie même, menacée de perdre une nombreuse clientèle. Aussi se proposa-t-il d'élever le cours des denrées agricoles en vue d'augmenter le pouvoir d'achat de la classe rurale. Ce transfert d'une classe à une autre classe de la nation s'effectua au moyen d'impôts levés sur les industriels et dont le produit servait à octroyer aux cultivateurs des primes pour la réduction de leurs emblavures.

Ces contributions, dénommées « processing taxes », étaient perçues lors de la première mise en œuvre des produits agricoles ou à l'abatage du bétail. C'est ainsi que le minotier payait la taxe sur le blé, le filateur la taxe sur le coton. Ces impôts étaient, en principe, équivalents à la différence entre le cours du marché et le « fair exchange value », le prix équitable, ce qui signifie en l'espèce — car aussi bien la notion d'équité est aussi « ondoyante » que les hommes qui s'en réclament — le prix qui permettra au fermier de retrouver son pouvoir d'achat d'avant la crise.

Ces taxes soulevèrent d'emblée un mécontentement vigoureux. En 1935, plus de 1.000 requêtes avaient été présentées aux cours fédérales. Les refus concertés de payer l'impôt se multipliaient. En définitive, la Cour suprême proclama, en 1936, l'inconstitutionnalité de ces taxes et ordonna le remboursement de celles qui avaient été perçues.

Le résultat qu'elles poursuivaient fut-il atteint ? Les premières répercussions sur les cours semblent le prouver. De février à juillet 1933, les prix agricoles s'élèvent de 60 p. 100, les prix industriels de 7 p. 100, mais en décembre, la proportion s'établissait à 40 p. 100 et 18 p. 100. Au surplus, la hausse ne saurait être attribuée intégralement à l'effet des taxes. La dévaluation du dollar contribua efficacement à la provoquer, sans qu'il soit possible d'opérer le départ entre ces influences parallèles. Par la suite, les recours suspensifs se multiplièrent et la baisse du rendement annihila en grande partie l'effet des « processing taxes ». Il est indéniable cependant qu'elles ont eu pour effet un transfert du pouvoir d'achat, mais la détermination des bénéficiaires et des victimes de cette opération reste délicate à préciser ¹. Il

1. Voir *Revue « Science et Législation financière »*, juillet 1938, un article du professeur Hunter.

est certain que les producteurs réussirent à éluder en grande partie le poids de l'impôt en l'incorporant à leurs prix de revient. Par ailleurs, le prix que retira le fermier de la vente de ses denrées fut inférieur à ce qu'il eût été sans l'impôt. L'élasticité relative de l'offre en matières premières et de la demande en produits fabriqués commanda donc l'incidence de la taxe. Mais, à supposer que certains industriels n'aient pu récupérer le montant de celle-ci sur leur clientèle, il semble bien que le transfert des disponibilités ait eu lieu principalement des consommateurs aux fermiers. Cette constatation suffit à démontrer l'illogisme des remboursements ordonnés qui auraient enrichi les industriels sans compensation. Ce nouveau transfert de pouvoir d'achat ne rentrait pas dans les vues du Président, qui répondit à l'iniquité par l'illégalité et leva sur les intéressés un impôt égal à 80 p. 100 du montant des sommes qui leur étaient remboursées par ailleurs.

§ 2. — AUGMENTATION DU POUVOIR D'ACHAT

Si un transfert de pouvoir d'achat se laisse aisément concevoir, l'augmentation du pouvoir d'achat national paraît, de prime abord, un idéal inaccessible. C'est cependant le but que se proposaient les gouvernements américains et français. Un exposé d'ensemble de la théorie déborde le cadre de cette étude, il est néanmoins nécessaire d'en retracer les grandes lignes pour faire ressortir le rôle, à la fois répressif et constructif, dévolu à la fiscalité.

Les partisans de la nouvelle doctrine reprochent à la déflation d'être la cause d'intolérables injustices et d'aller à l'encontre du but poursuivi, car la poursuite de l'équilibre budgétaire par la compression des dépenses n'aboutirait en

période de crise qu'à ralentir les transactions, diminuer les rentrées fiscales et aggraver en définitive le déficit. Il convient donc, d'après eux, de renverser les données du problème.

La véritable cause de la dépression étant l'insuffisance du pouvoir d'achat national, le remède consiste donc à augmenter les salaires privés, les traitements des fonctionnaires, les pensions, retraites et subventions. La mise en œuvre de grands travaux permettra de résorber le chômage et d'accroître le nombre des consommateurs. Enfin, une expansion de crédit donnera aux producteurs toutes facilités pour faire face à une demande accrue. Le rythme des transactions s'accélénera, le rendement des impôts s'en trouvera amélioré et l'équilibre budgétaire finira par naître du déséquilibre initial. L'euphorie générale attirera les capitaux thésaurisés et exportés. Leur afflux aura pour effet la baisse du taux de l'intérêt qui compensera la majoration des autres éléments composant le prix de revient. L'économie tout entière connaîtra ainsi un renouveau de prospérité.

A ce séduisant tableau s'ajoutent, à titre complémentaire, quelques éléments de persuasion. Sans doute, l'optimisme et la confiance sont-ils placés en exergue de la nouvelle doctrine. En principe, seul leur intérêt bien compris incitera les thésauriseurs à investir les sommes accumulées, mais certaines méthodes peuvent efficacement contribuer à « diriger » leurs intentions. Un premier moyen consiste à dévaluer la monnaie, les transactions se développeront dans la crainte de la hausse des prix et l'or affluera dans les caisses du Trésor pour profiter de la plus-value. L'utilisation du système fiscal constitue un autre procédé, parfaitement compatible avec le précédent ; le but poursuivi est de combattre l'épargne au profit de la consommation, les me-

sures susceptibles d'être appliquées s'analysent en l'augmentation des droits de succession et la création d'une taxe sur les réserves des sociétés afin de décourager simultanément les individus et les collectivités. La logique exigerait enfin le relèvement des taxes de mainmorte, mais les Pouvoirs publics ne semblent pas y avoir songé.

Le rôle de la fiscalité dans la théorie du pouvoir d'achat ne se borne pas à cette fonction répressive. Pour des fins identiques — le développement de la consommation et des transactions — le législateur fait aussi appel à des dégrèvements. Il atténue la charge pesant sur les petits contribuables dont l'impôt est censé réduire les dépenses courantes. Il diminue les taxes sur les transports et sur le chiffre d'affaires, il réduit éventuellement les impôts sur les valeurs mobilières, toutes faveurs qui paraissent susceptibles de recueillir l'adhésion générale.

Malheureusement la doctrine, dans son ensemble, ne va pas sans quelques contradictions que ses adversaires n'ont pas manqué de mettre en lumière.

Si l'équilibre budgétaire demeure l'idéal lointain, il n'en reste pas moins que l'expérience part d'un déséquilibre initial. Or l'opinion publique est toujours fâcheusement impressionnée par un déficit. Qu'une telle attitude procède ou non de conceptions périmées, elle ne manque pas de se traduire en fait par une réserve de la part des thésauriseurs et par une offensive de la spéculation internationale.

D'autre part, le déficit signifie la nécessité d'emprunter pour l'Etat comme pour les collectivités secondaires que les Pouvoirs Publics ne sauraient manquer d'encourager dans la voie nouvelle; ces appels au marché des capitaux ont pour conséquence inéluctable la hausse du taux de l'intérêt

que le gouvernement voudrait faire baisser par ailleurs.

De plus, le relèvement des salaires joint à la réduction des heures de travail entraîne inévitablement la hausse des prix intérieurs, qui portera un grave préjudice aux exportateurs. Il s'ensuivra un ralentissement de la production que les Pouvoirs publics désirent encourager et le déficit de la balance commerciale. Le seul moyen d'éviter cette incidence est de recourir à la dévaluation monétaire. Cette opération appuyée sur deux motifs semble donc bien un élément important de la théorie, même si les déclarations officielles la désavouent.

D'autre part, l'utilisation systématique de la fiscalité pour décourager l'épargne soulève des critiques légitimes. Certaines objections développées contre la taxe sur les réserves des sociétés, peuvent, toutes choses égales d'ailleurs, être reprises contre l'augmentation des droits de succession. Ceux-ci ont d'ailleurs pour effet de fournir aux citoyens un nouveau motif d'expatrier leurs capitaux. Enfin, il est difficile au gouvernement de procéder aux dégrèvements nécessaires pour ranimer les transactions. Cette diminution de recettes allant de pair avec l'augmentation de dépenses aurait pour conséquence un déficit exagéré. En sorte que la politique fiscale souvent contradictoire aboutira en général à l'aggravation des charges du redevable.

Aussi l'expérience du pouvoir d'achat peut-elle se concevoir dans un pays qui possède une dette publique modérée et pour qui l'exportation n'est pas une nécessité primordiale. Elle doit en outre inspirer confiance et, à cette fin, être mise en œuvre par un gouvernement qui bénéficie d'un prestige incontesté.

Ces conditions se trouvaient réunies quand le Président

Roosevelt prit le pouvoir. L'échec de son prédécesseur avait jeté le discrédit sur les procédés orthodoxes et le pays était prêt à souscrire à toute idée nouvelle.

Le nouveau gouvernement inaugura sa politique par une dévaluation monétaire de 40 p. 100. Les nouveaux codes de l'industrie prescrivirent le relèvement des salaires. Des travaux publics d'une ampleur inaccoutumée furent entrepris, tandis que l'expansion du crédit atteignait des limites inconnues. Toutefois, la prudence que manifeste le législateur dans le domaine budgétaire contraste avec l'audace de ses conceptions en matière de crédit. C'est ainsi que, pour éviter un déficit trop important en 1935, il proposa la réduction des traitements des fonctionnaires au Congrès qui refusa de voter une mesure en désaccord fondamental avec la doctrine nouvelle.

Par ailleurs, dès son arrivée au pouvoir, il fait voter des recettes nouvelles afin d'assurer le service d'une dette appelée à croître. Certaines de ces dispositions cadrent mal avec sa politique générale. Ainsi la création d'un impôt de 5 p. 100 sur les dividendes s'inspire évidemment de seules considérations d'opportunité. Cependant la pensée présidentielle ne tardera pas à se préciser et, de 1933 à 1936, s'affirme la volonté de faire supporter aux sociétés les charges imposées au pays, de dégrever les petits revenus au détriment des grandes fortunes, de décourager l'épargne au profit de la consommation.

Les Sociétés se virent imposer en 1933, avec l'impôt sur les dividendes, une taxe sur les bénéfices supérieure à 12,5 p. 100 et un impôt de 1 p. 100 sur le capital. La seconde contribution, soit-disant temporaire, est prorogée en 1934, aggravée en 1935 et complétée en 1936 par la taxe sur les bénéfices non distribués.

Cette surcharge imposée aux sociétés se révèle peu compatible avec les principes démocratiques. Les impôts nouveaux, qu'ils soient proportionnels ou progressifs, se traduisent par une augmentation des prix de revient. Ils réduisent donc dans la même proportion les dividendes payés aux petits épargnants et aux gros capitalistes.

Il est vrai que, par compensation, les revenus de faible importance ont été dégrevés à la fois par la réduction des taxes de 8 à 4 p. 100 et par l'introduction d'une déduction de 10 p. 100 jusqu'à 14.000 dollars. Enfin, les droits de succession étaient augmentés en 1934 et 1935.

L'établissement des impôts nouveaux ne semble pas avoir répondu aux fins poursuivies : les « processing taxes » ont été supprimées. La taxe sur les bénéfices non distribués, si elle pousse les administrateurs à la prodigalité, ne laisse pas de favoriser les Trusts au détriment des petites sociétés. Enfin tous les impôts sur les sociétés pèsent sévèrement sur les classes peu aisées que le gouvernement a le souci de soutenir.

Peu satisfaisantes sous le rapport de l'équité, les nouvelles taxes ont tout au moins procuré au Trésor des rendements appréciables. Les recettes passent de 2.083 millions de dollars en 1932-33 à 5.293 millions en 1936-37. Malgré cet accroissement, le déficit varie entre 3 et 4 milliards par an, avec un maximum de 5.125 millions en 1935-36. Cependant que la dette publique s'est accrue de plus de 16 milliards en cinq ans.

Or, si l'équilibre budgétaire peut être sacrifié temporairement afin de combattre la dépression, la continuation d'une telle politique risque de devenir néfaste. Le Président Roosevelt est parvenu à résoudre la crise, ses efforts pour en prévenir le retour ont échoué. Il escomptait qu'une

meilleure répartition des richesses accroîtrait le pouvoir d'achat des consommateurs, au détriment des revenus susceptibles d'augmenter une production déjà excessive. Cette ambition a été déçue : une nouvelle dépression a sévi en 1937.

A l'heure présente, un dilemme se pose aux États-Unis : Revenir à l'équilibre budgétaire au moyen des procédés orthodoxes ou persévérer dans la voie entreprise. La première résolution implique de lourds sacrifices, un accroissement de charges, un ralentissement de l'économie. Aussi est-il probable que les États-Unis continueront quelque temps encore une politique de facilité qu'autorisait en 1933 leur situation exceptionnelle, mais qui se justifie de moins en moins à mesure qu'elle se prolonge.

* * *

L'influence de l'expérience américaine fut très nette sur le gouvernement français qui accéda au pouvoir en juin 1936. L'essor économique dont bénéficiaient alors les États-Unis ne constituait pas toutefois un prétexte suffisant pour la mise en œuvre d'une doctrine aussi aléatoire.

Les données n'étaient en aucune façon comparables.

Le Président Roosevelt avait inauguré sa politique par une dévaluation de 40 p. 100. Une telle opération était difficilement réalisable dans un pays qui en avait récemment éprouvé les effets, et les déclarations officielles ne manquaient pas de stigmatiser, en termes excellents, ce « prélèvement de hasard et d'iniquité ». D'autre part, les États-Unis constituent un continent aux ressources illimitées pour lequel le commerce extérieur apparaît négligeable au regard du marché intérieur. La France, pour qui

l'importation est une nécessité vitale, est contrainte d'exporter et toute élévation des prix de revient risque d'affecter gravement sa balance commerciale. Enfin, la France, à la différence de son modèle, supportait une dette publique fort lourde, que les premières années de crise avaient déjà fortement aggravée. Tout s'opposait donc à l'application de la Théorie. Cependant les Pouvoirs publics inaugurèrent, dès le mois de juin 1936, une politique qualifiée par M. Caillaux de « Rooseveltisme lilliputien ». La suppression des économies réalisée par les prédécesseurs, suivie d'une augmentation des salaires, des congés payés, de la semaine de quarante heures, entraîna une dévaluation forcée. Sans se décourager, le gouvernement présenta un budget « dynamique » qui augmentait les crédits et multipliait les subventions. La réforme fiscale du 31 décembre 1936 vise ouvertement l'accroissement du pouvoir d'achat. La disposition la plus marquante est l'apparition de deux taxes sur les réserves des sociétés. Les droits de succession déjà fort lourds sont augmentés, ainsi que les impôts sur les gros revenus. Enfin, le législateur s'efforce d'encourager les transactions, la réduction des impôts sur les transports, l'exemption au titre de la nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires d'un certain nombre de denrées, enfin une diminution de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières constituent à cet égard des essais intéressants mais qui eussent gagné à être plus nets.

L'expérience, bien que suspendue par une « pause » plus verbale qu'effective, suscita de la part du capitaliste des appréhensions qui se traduisirent par la thésaurisation et l'exode des capitaux. Le déficit de la balance commerciale atteignit de 1 à 2 milliards par mois, la hausse du taux de l'intérêt, due aux emprunts répétés, bloqua les inves-

tissements. Les mesures fiscales, trop timides dans l'allègement, trop dures dans l'aggravation, s'avèrent impuissantes à combattre la dépression et un an après son avènement, le ministère Blum dut démissionner au profit d'un successeur, qui proclama que, seul, l'équilibre budgétaire permettrait le retour de la prospérité.

Un des résultats tangibles de l'expérience française est de laisser une séquelle fiscale importante, tandis que les dégrèvements institués ont été abolis. Illustration de ce principe constant que le maintien des charges est le seul effet permanent qui laisse à leur passage les doctrines économiques transitoires.

La théorie du pouvoir d'achat, qui bénéficie encore outre-mer d'un prestige d'ailleurs en décroissance, paraît condamnée en France et sans doute en Europe. L'augmentation du pouvoir d'achat qu'elle prétend réaliser s'analyse, le plus souvent, en un transfert dont les classes possédantes font les frais. L'unique moyen d'accroître les disponibilités des citoyens, sans porter préjudice à personne est la hausse des valeurs mobilières. Que les rentes s'élèvent de quelques points, leurs possesseurs gagnent des milliards. La Bourse, seule, est ainsi à même de faire naître impunément du pouvoir d'achat. Jusqu'à nouvel ordre une création aussi heureuse restera le privilège de l'orthodoxie financière.

SECTION III

La Fiscalité contre le pouvoir d'achat.

Expériences allemande et italienne.

Expérience allemande. — L'expérience allemande, imitée dans une certaine mesure par l'Italie, constitue sans doute

la réalisation la plus intéressante de l'après-guerre. Pour combattre la crise, les diverses nations utilisèrent des méthodes inspirées à la fois du capitalisme et du socialisme. L'Allemagne, dans le même dessein, s'oriente vers une voie nouvelle et adopte une politique qui, pour employer certains ressorts des deux doctrines adverses, ne prétend pas moins, avec raison, s'écarter de l'une comme de l'autre. La genèse des principes qu'elle observa reste assez obscure. Le Docteur Schacht avait su tirer de l'inflation d'après-guerre les enseignements qu'elle comportait. Par ailleurs, un critique financier éminent, M. Maroni avait exposé en 1924 une théorie subtile suivant laquelle un déficit budgétaire permanent pouvait être financé au moyen d'emprunts souscrits automatiquement. C'est sans doute de la combinaison de ces idées que le grand praticien allemand tira son plan d'action ¹.

Dans la mise en œuvre de ce programme, avant tout économique, la fiscalité tient une place non négligeable. Il est nécessaire pour l'étudier de résumer sommairement l'ensemble du système.

*
* *

Le premier but de l'Allemagne fut de mettre fin à la crise, qui l'affectait de façon particulièrement grave ; elle se proposa ensuite comme les États-Unis d'éviter le retour des troubles cycliques.

Tous les pays ont conçu et mis en œuvre des plans de grands travaux pour résorber le chômage, mais cette entre-

1. Il est superflu d'ajouter que Maroni connut le sort habituel des inventeurs français et que la doctrine allemande, par une « évolution créatrice » imprévue revendiqua hautement la paternité des nouveaux dogmes.

prise avait pour limite les ressources décroissantes de l'impôt et de l'emprunt. L'originalité de la première expérience allemande fut de réaliser des plans d'une envergure inconnue sans se laisser arrêter par des considérations inspirées de l'orthodoxie financière.

Mais dès l'instant où les dirigeants s'écartaient des principes habituellement suivis, l'élimination des influences étrangères devenait la condition essentielle de la réussite. Il importait au premier chef que le mark conservât à l'intérieur un pouvoir d'achat stable, car une hausse des prix, évocatrice de retoudables souvenirs, aurait rendu illusoire l'ensemble des mesures prises, mais le contrôle des prix fût resté inopérant si la spéculation internationale avait pu prendre position à la baisse du mark. Le contrôle des changes permettait seul d'isoler et de préserver la monnaie nationale, d'empêcher les sorties d'or et de devises, de diriger le commerce extérieur. Il apparaissait ainsi comme un indispensable facteur de succès. Aussi la législation dite de « détresse », instituée dès 1931, fut-elle sans cesse aggravée par le Gouvernement hitlérien. Lorsque la surveillance des frontières fut assurée de façon satisfaisante, la politique nouvelle put entrer en application.

C'est principalement à l'inflation que firent appel les Pouvoirs publics, pour financer leur premier plan d'équipement national ¹, mais ils surent la diriger de façon qu'elle n'entraînât pas ses conséquences habituelles sur les prix.

Un critique financier a récemment écrit que les Allemands auraient gagé leur inflation par « une augmentation

1. Le Reich utilisa en effet les plus-values fiscales : 18,5 milliards de R. M. en quatre ans, recourut à l'emprunt : 8 milliards et à l'émission de traites jusqu'à concurrence de 35 à 40 milliards de R. M. soit l'équivalent de 350 à 400 milliards de francs.

presque proportionnelle de la production. » En vertu d'un tel raisonnement il eût été indifférent de financer la reprise par des traites ou par des billets. Par ailleurs, la nécessité se serait imposée d'accroître le pouvoir d'achat de la population par le relèvement des salaires et des profits, afin d'éviter la baisse des prix, conséquence inéluctable d'un essor sans contre-partie de la production. Or aucune mesure ne fut prise en ce sens et leur besoin ne se fit pas sentir, car le développement de la production n'a intéressé que dans une faible mesure les biens de consommation courante.

A l'inverse, le souci primordial du Gouvernement fut de mettre obstacle à l'augmentation du pouvoir d'achat individuel qui, en raison de la quantité relativement constante des matières et denrées mises à la disposition du public, aurait inévitablement entraîné la hausse des prix. A cette fin, deux ordres de mesures furent prises, les unes consistèrent à empêcher la transformation des crédits en monnaie nouvelle, les autres à limiter directement le pouvoir d'achat par des moyens appropriés. Leur mise en œuvre permit de triompher sans dommage de la crise économique. Leur maintien par les successeurs du Docteur Schacht d'éviter le retour de troubles analogues.

1^o Le financement au moyen de traites témoigne d'une indiscutable ingéniosité. Les entrepreneurs qui recevaient des commandes de l'État tiraient sur le Trésor public des traites à courte échéance portant intérêt ¹. Ils faisaient ensuite escompter celles-ci auprès de banques dont certaines avaient été créées spécialement à cet effet. Éventuellement, le réescompte était admis auprès de la Reichsbank. A cet égard une distinction capitale s'impose :

1. Un mécanisme identique était utilisé pour les commandes des collectivités locales.

En cas d'escompte auprès d'une banque ordinaire, celle-ci remet en contre-partie de la traite des billets déjà existants. Lors de l'échéance, le Trésor qui doit acquitter sa dette peut, soit la rembourser en billets provenant par exemple de plus-values fiscales, soit la consolider par la remise de titres d'emprunts à plus longue échéance. Dans aucun cas il n'y a création de signes monétaires nouveaux.

Quand, au contraire, il y a réescompte auprès de la banque d'émission, celle-ci émet des billets de banque en contre-partie de l'opération commerciale représentée par la traite. Lors de l'échéance, si le Trésor rembourse lui-même en billets, les principes traditionnels seront respectés, l'État aura prélevé sur le revenu national une somme équivalente à celle qui avait été lancée dans le circuit économique. Si, au contraire, l'État paye la banque en titres d'emprunts, il consolide sa dette, mais les billets émis ne sont pas résorbés.

En fait, le réescompte pratiqué par la Reichsbank s'éleva à un montant relativement faible, 3 milliards de marks environ, si l'on en juge par le gonflement du portefeuille commercial. La plupart des traites ont donc été escomptées par les banques ordinaires, qui ont utilisé à cet effet des signes monétaires existants. Les entreprises privées ont d'ailleurs manifesté une prédilection particulière pour ce genre de placement dont l'intérêt était relativement élevé. Entre temps, des emprunts de consolidation ont été émis jusqu'à concurrence de 8 milliards.

Ainsi, ce développement sans précédent des moyens de crédit a seulement servi de soutien à une activité économique accrue. Il n'y a pas eu création de signes monétaires employés à augmenter le pouvoir d'achat de la population. L'orthodoxie financière a été respectée.

2^o Néanmoins, le Reich a jugé nécessaire de compléter ces précautions par un ensemble de mesures qui s'inspirent, elles, d'un étatisme caractérisé. Le contrôle des crédits nouvellement créés lui parut insuffisant pour empêcher la hausse des prix ; il y adjoignit des dispositions propres à contraindre la population à l'épargne et à réduire ses dépenses de consommation. Le premier moyen mis en œuvre fut la limitation des salaires fixés à un taux inférieur à l'indice du coût de la vie. Dès mars 1934, s'ajouta la restriction des profits. Les dividendes distribués par les sociétés ne purent excéder 6 p. 100, le surplus devait être investi en fonds d'emprunt. Par surcroît de précautions, une loi du 4 décembre 1934 confia ce soin à la Deutsche Gold diskontobank de Berlin, à laquelle les sociétés durent désormais transférer leurs bénéfices excédentaires. Cette mesure, qui vise la restriction du pouvoir d'achat, s'inspire d'ailleurs d'autres motifs que M. Baudoin-Bugnet a mis en lumière. Un des soucis du législateur était de constituer des masses de manœuvre destinées à soutenir les travailleurs en chômage. Cette préoccupation, rapidement dépassée fit place au désir d'abaisser le taux de l'intérêt. Enfin, le législateur réservait cette clause aux sociétés par actions et marquait ainsi en clair ses préférences pour les sociétés de personnes, tandis que par ailleurs des déclarations officielles exprimaient bruyamment des doutes sur l'opportunité de l'anonymat et ses chances d'avenir dans le III^e Reich.

Ainsi de multiples raisons militaient en faveur de cette mesure, dont les épargnants, sevrés, faisaient les frais. Ils conservaient toutefois l'espoir de récupérer dans l'avenir

les sommes dont ils étaient frustrés et les Pouvoirs publics n'avaient pas manqué de faire ressortir que la diminution présente du revenu était compensée par une augmentation de la valeur du capital. Leur illusion devait être de courte durée. La loi de mars 1934 avait été votée pour trois ans. La loi du 9 décembre 1937 la prorogea, mais prévoit la distribution du stock constitué de 1934 à 1937 entre les associés des diverses entreprises intéressées. Toutefois la loi ajoutait que le ministre disposait de la faculté d'ordonner la substitution aux moyens du stock d'emprunt d'autres genres de valeur ou de l'argent. Cette clause, d'apparence inoffensive, trouve un développement inattendu dans un décret publié le même jour. D'après ce texte, l'Empire acquiert de la banque la valeur du stock d'emprunt au cours du jour de l'acquisition, moyennant des « bons fiscaux » qui seront imputés à leur valeur nominale. Ces bons fiscaux seront acceptés en paiement des impôts à partir de 1941 sous réserve des contributions sur les salaires et sur les bénéfices des capitaux qui devront être acquittées en espèces, exception qui traduit bien le souci du législateur de ne pas augmenter le pouvoir d'achat. Ils ne portent pas intérêt, mais leurs possesseurs ont la faculté de les escompter et ils sont cotés comme valeurs mobilières dans toutes les bourses allemandes. Il n'en reste pas moins que des titres non rentables et dépourvus d'utilité avant trois ans offrent le minimum d'attraits. La spoliation des sociétés, pour n'être pas complète, se trouve en bonne voie.

Ces bons constituent la dernière trouvaille d'une imagerie fiscale particulièrement fertile. Tous les moyens ont été mis en œuvre pour prélever sur les contribuables le maximum des disponibilités. Le législateur voit dans l'aggravation de la fiscalité un triple avantage : elle permet

de résorber les moyens de paiement qui auraient été détournés de leur but primitif et s'oppose ainsi à la hausse des prix ; elle autorise des plus-values qu'une propagande habile présente comme un signe de l'excellence du système ; enfin ces excédents constituent eux-mêmes un procédé de financement orthodoxe qui sert de couverture au rées-compte de la Reichsbank.

C'est ainsi que les impôts sur les traitements et salaires furent à diverses reprises aggravés¹. La contribution sur le revenu des sociétés fut relevée en 1937 de 20 à 25 p. 100, avec effet rétroactif pour l'année 1936-1937 et portée à 30 p. 100 pour l'exercice 1937-1938. Par ailleurs le Reich ressuscita un impôt sur l'industrie qui était versé à la Banque des Règlements internationaux au temps, révolu, des réparations.

Aux impôts officiels s'ajoutent des taxes officieuses que les humoristes du régime affublent de dénominations lénifiantes : don Adolf Hitler de l'économie allemande, secours d'hiver, contribution du travail national d'Adolf Hitler. Le commerce et l'industrie versent par ailleurs 800 millions de R. M. à titre d'aide à l'exportation, afin que les prix de revient soient diminués. Des sacrifices parallèles ont été demandés aux particuliers. En 1934, des contributions de crise, pour l'aide aux sans-travail, l'aide au mariage² ont été incorporées à l'impôt sur le revenu après avoir été

1. Ces relèvements pourraient sembler inutiles car il suffisait au Reich de fixer les salaires à un taux suffisamment bas pour éviter la hausse des prix. Les Pouvoirs publics ont préféré les établir à un montant plus élevé quitte à les réduire ensuite par un prélèvement fiscal qui effectué au moyen d'un stoppage à la source provoque moins de mécontentement. Cette combinaison sert la propagande intérieure et extérieure.

2. Le professeur Seligman a relevé sept phases dans le développement étymologique de l'impôt : le don, la demande d'aide (pré-

augmentées. Enfin de nombreux organismes perçoivent des cotisations de tout ordre ¹.

Enfin la fiscalité allemande revêt un autre aspect. Elle fait place à certains dégrèvements qui ont pour but de favoriser le développement de la production. Ce caractère qu'il était nécessaire de signaler sera étudié dans le troisième chapitre.

*
* *

Le renvoi du Dr Schacht autorise les pronostics les plus pessimistes quant à l'avenir des finances allemandes. Ses qualités de psychologue, son ingéniosité, la sûreté de sa technique lui permirent à deux reprises de sauver son pays de la ruine. Devant des situations désespérées, il sut trouver des solutions dont la hardiesse savait se tempérer d'orthodoxie. Son départ marque la volonté du III^e Reich de rompre avec la politique de prudence dont il s'était fait l'apôtre. L'Allemagne semble s'orienter vers des expédients, tels les « bons fiscaux », qui ne sauraient manquer de la conduire vers une débâcle financière aux inquiétantes répercussions.

Expérience italienne. — Bien avant même qu'une alliance ait scellé, entre les deux dictatures, des liens tant politiques qu'économiques, il était classique de citer conjointement

carium), l'assistance (aid, aide), le sacrifice (gabelle), le devoir (duty), l'obligation (impôt), l'évaluation des Pouvoirs publics (taxe, Schätzung). Il semble qu'à l'époque présente une évolution inverse se manifeste en Allemagne et Russie où les dons et les aides se multiplient d'édifiante façon.

1. En définitive, un ouvrier allemand célibataire paie à titre d'impôts, assurances, cotisations diverses 20,46 % de son salaire. Un ouvrier marié et père de deux enfants, 16,32 % (extraits du discours de M. Paul Raynaud du 9 décembre 1938).

les expériences allemande et italienne. Cette dernière ne présente pas toutefois un intérêt de même ordre que celle entreprise par le Reich. Des circonstances de fait interdisaient qu'elle fut poussée avec la même vigueur. Par ailleurs, si les mesures prises en Italie ne sont inspirées d'une logique interne, il leur manque cette systématisation officielle et spectaculaire où les Allemands sont passés maîtres. Comme sa voisine, l'Italie s'est résolument orientée vers l'autarcie et a dû instaurer en 1934 un contrôle des changes. Mais, faiblement pourvue en matières premières et denrées, elle éprouve des difficultés à se suffire à elle-même, cependant que la surveillance des frontières doit admettre deux fissures : l'État pontifical et l'Empire colonial. L'Italie n'est donc pas parvenue à l'isolement. S'il lui est possible d'atténuer la répercussion des crises étrangères, elle ne peut en éluder complètement l'influence. La dévaluation de la lire en 1936 en offre un exemple.

La crise économique, qui avait gravement affecté l'Italie, fut rapidement oubliée dès l'instant où elle entreprit la campagne d'Éthiopie. Par la suite, la guerre d'Espagne et la mise en valeur de l'Empire absorbèrent la majeure partie de son activité. Pour couvrir ce surcroît de dépenses, elle fit appel aux procédés classiques — impôt et emprunt — sans préjudice d'une inflation tant directe qu'indirecte qui, en deux ans, atteignit 7,5 milliards de liras.

L'établissement des impôts nouveaux s'inspire de considérations diverses.

Comme en Allemagne, l'autarcie exige la stabilité des prix et les mesures fiscales instituées ont efficacement contribué à réduire le pouvoir d'achat de la population. Néanmoins ce souci est passé au second plan. La préoccupation

du rendement a primé toutes les autres et le législateur s'est principalement attaché à distribuer équitablement les charges nouvelles entre les diverses formes de la richesse. Enfin le désir de protéger le crédit public lui a dicté certaines dispositions identiques à celles que l'Allemagne avait instituées sous l'empire d'autres motifs.

Le financement de la guerre d'Éthiopie fut presque exclusivement demandé à la fortune mobilière. Il s'analyse en l'émission d'un emprunt dénommé rente 5 p. 100, en la réquisition des valeurs mobilières étrangères, enfin en une taxe de 10 p. 100 instituée le 7 septembre 1935 sur les revenus des titres au porteur émis par les Sociétés ou personnes morales autres que l'État. Cet impôt perçu par stoppage à la source permettait de compenser l'évasion fiscale au titre de l'impôt général ; il répondait en outre à des exigences d'ordre extra-budgétaire. La préparation des hostilités imprimait une vive impulsion à l'activité des entreprises et leur valait des profits substantiels. Les capitalistes, attirés par l'espoir de dividendes accrus, se détournaient des fonds d'État. La nouvelle contribution permit de sauvegarder le crédit public.

La même considération, jointe au désir de renforcer le patrimoine social des entreprises, inspira le décret du 3 septembre 1935 sur la limitation des dividendes.

En vertu de ce texte, les sociétés ne pourront, pour l'exercice courant et les deux suivants, distribuer de dividendes supérieurs à 6 p. 100 du capital versé. La fraction excédentaire devait être affectée à un fonds de réserve et investie en rentes publiques. Ces fonds étaient frappés d'indisponibilité, toutefois des décisions ministérielles pouvaient en autoriser l'affectation à la création de nouvelles usines ou à l'extension des usines existantes.

A la fin de la guerre, le gouvernement s'avisa qu'une limitation aussi rigoureuse risquait d'entraver l'essor de l'économie impériale. Aussi le décret du 5 octobre 1936 remplace-t-il l'interdiction de distribuer par un impôt sur le superdividende dont le taux est rapidement progressif :

5 p. 100	pour les versements allant de	6 à 7 p. 100
10 p. 100	— — —	7 à 8 p. 100
25 p. 100	— — —	8 à 10 p. 100
35 p. 100	— — —	10 à 12 p. 100
60 p. 100	— supérieurs à 12 p. 100	du capital.

L'Italie arrive donc à une position rigoureusement inverse de celle adoptée par les États-Unis et la France.

Alors que ces deux pays poussent les entreprises à la prodigalité en taxant leurs réserves, le législateur fasciste les incite à l'économie en imposant leurs distributions. Libre aux philosophes de voir en ces mesures contraires la différence des conceptions qui inspirent les démocraties et les dictatures, les gouvernements transitoires et les États durables !

Le rendement de l'impôt italien est faible. Aussi bien n'est-ce pas un but fiscal, mais économique qu'il poursuit. A cette fin d'ordre général s'ajouta, l'année suivante, une préoccupation spéciale. Le décret du 22 février 1937 prévoit deux exceptions : la taxe ne sera pas perçue sur les profits provenant d'une activité dans les colonies italiennes par filiales ou succursales à gestion séparée, ni sur les revenus provenant de participations à des sociétés opérant exclusivement dans ces colonies. Le même décret règle l'application de l'impôt aux sociétés de personnes.

Par ces diverses taxes, la richesse mobilière avait été largement mise à contribution, aussi est-ce à la fortune

immobilière que les Pouvoirs publics demandèrent les sommes nécessaires à la mise en valeur de l'Empire et à la guerre d'Espagne. Ce fut l'objet du décret du 5 octobre 1936 qui institua l'emprunt foncier et l'impôt sur le capital précédemment étudié. Enfin, le 14 octobre 1937, le législateur créa un nouveau prélèvement sur le capital des sociétés par action ¹.

Il semble, en définitive, que l'Italie ait temporairement résolu l'alternative posée par Keynes en 1929 — inflation ou impôt sur le capital — en faveur de la seconde solution. Une telle politique ne saurait toutefois se prolonger ; si le ministre des Finances est parvenu, grâce aux ressources les plus subtiles de la technique, à atténuer le caractère vexatoire d'un tel prélèvement, ces artifices ne peuvent, à la différence du système allemand, se renouveler à l'infini.

Lorsque la mise en valeur des colonies permettra de créer une économie impériale, l'Italie, à supposer que sa dette ne soit pas démesurément accrue, pourra revenir progressivement à l'orthodoxie financière. Jusqu'à ce stade, elle doit traverser une période dont elle ne paraît pas disposée à supporter en silence les indéniables difficultés. Les disponibilités du pays étant insuffisantes pour les diverses tâches qu'il se propose, les Pouvoirs publics font appel à des capitaux étrangers, au moyen de faveurs fiscales ¹, qui, pour des raisons extra-financières, risquent fort de ne pas produire le résultat escompté.

1. Voir chap. III.

CHAPITRE III

LA FISCALITÉ CONTRE LA CRISE DE SOUS-PRODUCTION

La rapidité qui préside à la succession de conjonctures, non seulement différentes, mais opposées, restera sans doute l'un des grands paradoxes du temps présent. A peine l'univers est-il sorti de la crise économique de 1929 que, dans certains pays, le développement de la production nationale apparaît comme une impérieuse nécessité.

Si pour combattre la surproduction, la fiscalité fut, à tort ou à raison, faiblement utilisée, son rôle devient au contraire important pour encourager le développement de la puissance économique d'un pays.

Cet essor suppose trois conditions : il est nécessaire en premier lieu de faciliter la formation de l'épargne nationale. Il importe, ensuite, d'attirer les capitaux extérieurs. Il convient enfin d'orienter leur emploi au mieux des intérêts de la nation. A la réalisation de chacune de ces fins, la fiscalité peut concourir de façon efficace.

SECTION I

La fiscalité au service de l'épargne.

L'économie nationale ne peut être prospère quand la formation de la richesse est entravée par une fiscalité excessive. La thésaurisation, l'exportation des capitaux,

la hausse du taux de l'intérêt traduisent alors l'inquiétude du capitaliste, au détriment des intérêts présents du pays. A l'inverse, des faveurs fiscales qui ont pour objet de protéger l'épargne et d'encourager son développement ont pour effet un regain d'activité économique susceptible de compenser, par les rentrées qu'il occasionne, les dégrèvements consentis.

Le législateur italien d'après-guerre éprouva, à ses dépens, la conséquence de la méfiance générale. C'est, au contraire, au redressement économique que s'attachèrent d'emblée les financiers du régime fasciste.

Appliquèrent-ils un plan mûri à l'avance ou les mesures prises s'inspirèrent-elles des circonstances ? Le débat reste ouvert. Une remarque s'impose toutefois : Mussolini avait élaboré en 1919 un programme fiscal basé sur la confiscation, tandis que, dès son accès au pouvoir, le ministre des Finances de Stefani tint un langage dont lui et ses collègues ne devaient pas se départir jusqu'à la crise économique. En novembre 1922 il déclare à la Chambre des Députés :

« Un système qui a pour base la persécution du capital
« est entaché de folie... Au lieu de frapper l'épargne qui
« est une source de nouveaux produits, il convient de
« frapper la consommation et cela dans l'intérêt même de la
« partie la moins aisée de la population. La lutte contre la
« formation du capital privé retombe toujours sur le dos
« des travailleurs. Les gouvernements précédents ont
« détruit l'arbre pour avoir les fruits, la politique finan-
« cière doit tendre au contraire à fortifier l'arbre pour
« avoir des fruits meilleurs. »

Les réalisations du fascisme ne devaient pas toujours

correspondre à ces idées pleines de sagesse. Du moins le gouvernement s'efforça-t-il de les appliquer pendant les premières années.

Sa tâche consista d'abord à liquider progressivement les impôts extraordinaires de guerre ¹. Il créa en compensation un impôt complémentaire sur le revenu qui comporte des tarifs différents, suivant que les revenus proviennent du capital ou du travail, tandis que des réductions progressives des taxes sont prévues pour les années suivantes à l'égard des capitaux susceptibles de créer des épargnes nouvelles ². Cette sollicitude envers les patrimoines se traduit en outre par la réforme des droits de succession, initiative la plus intéressante de l'après-guerre. Le décret du 20 août 1923 supprime intégralement ces impôts à l'intérieur du « noyau familial ». Cette exemption, qui existait déjà dans le « vicesima hereditatum » institué par Auguste, marque ainsi le respect de l'Italie nouvelle pour les traditions romaines ³.

Enfin, le législateur s'est proposé de faciliter la circulation des valeurs mobilières. Un impôt exceptionnel de 15 p. 100 sur le revenu des titres fut aboli et le titre au porteur, supprimé après-guerre, réintroduit ; les capitaux étrangers bénéficièrent d'un régime de faveur.

Pour compenser le manque à gagner résultant de ces suppressions ou réductions de contributions directes, les Pouvoirs publics augmentèrent les impôts indirects et instituèrent une taxe générale sur les affaires qui produisit d'emblée des rendements considérables. Enfin, il créa le

1. Voir 2^e partie.

2. Voir Perroud, *Contribution à l'étude de l'économie et des finances publiques de l'Italie depuis la guerre*, 1929.

3. Ces faveurs devaient être réduites par la suite.

31 décembre 1928 un impôt sur les concessions gouvernementales perçu au moyen de timbres.

Cette législation, qui peut sembler anti-démocratique au premier chef, explique la violente attaque des adversaires du fascisme. Cependant ses réalisations, qu'inspirent des conceptions analogues à celles des Experts français en 1926, suffirent à rétablir la situation financière. Le déficit qui atteint 3 milliards de liras en 1922-23 se réduit à 419 millions en 1923-24 et fait place en 1924-25 à un excédent de 417 millions. Les deux exercices suivants donnent encore des plus-values, puis l'Italie entre dans une période de crises qui la conduisent à l'autarcie.

SECTION II

La fiscalité, moyen d'attirer les capitaux.

Si les ententes internationales contre la fraude ont peu de chances de se généraliser, c'est, en partie, parce que certains pays, privés de capitaux suffisants, s'efforcent de les attirer par tous les moyens. A cet égard, une distinction doit être faite entre les nations où la liberté continue à prévaloir et celles qui ont préféré la contrainte. Les premières peuvent espérer à la fois le rapatriement de leurs capitaux exportés et des transferts émanant de l'étranger. Les autres ne peuvent escompter que le concours extérieur ¹.

Parmi les mesures propres à séduire les capitalistes, les faveurs fiscales s'avèrent particulièrement efficaces. Depuis l'avènement du fascisme, l'Italie y eut recours à diverses

1. Il est toutefois possible de concevoir le rapatriement des avoirs nationaux sous le couvert de l'anonymat.

reprises. Les premières dispositions datent de 1923. Les aménagements fiscaux étudiés dans la section précédente étaient propres à donner aux capitalistes les apaisements nécessaires. En outre le législateur prévoit des exonérations au profit des fonds étrangers. C'est ainsi que les intérêts des emprunts extérieurs, contractés avant 1928 par les sociétés et collectivités secondaires, étaient exemptés de l'impôt sur le revenu, tandis que les titres étrangers déposés auprès d'un établissement de crédit étaient exonérés du droit de timbre à condition qu'ils ne fissent pas l'objet de négociations.

De nouvelles mesures intervinrent en 1937. Un décret du mois d'octobre spécifie que les investissements, effectués avant 1939 sont exonérés des droits de succession pendant vingt ans. Les transferts à l'étranger sont assurés jusqu'à concurrence de 5 p. 100, tous apaisements sont donnés concernant l'éventualité de réquisition ou d'expropriation. En janvier 1938, un nouveau décret prévoit des dégrèvements pour les achats par les étrangers de propriétés foncières au-dessus de 500.000 livres, pour les prêts à des sociétés ou à des particuliers, pour l'achat de valeurs italiennes par les étrangers.

Toutefois si des marques de sollicitude sont ainsi prodiguées aux capitalistes, rien n'est changé à l'égard des anciens investissements. Les entreprises, établies en Italie antérieurement à octobre 1937, éprouvent de grandes difficultés à tirer parti de leurs avoirs.

Il n'en reste pas moins que l'Italie a pris une initiative intéressante, mais la situation politique ne paraît pas de nature à favoriser ces placements. Aussi bien, le danger que de pareilles mesures pourraient présenter pour les autres États s'en trouve sensiblement atténué.

*SECTION III***La fiscalité, moyen d'orienter les capitaux.**

A supposer que le législateur ait réussi par des moyens divers à gagner la confiance des capitalistes, il lui appartient encore d'orienter l'emploi de leurs disponibilités au mieux des intérêts du pays. Au temps de l'apogée du libéralisme, la seule perspective d'influences officielles aurait suscité une méfiance instinctive. A l'heure présente, elles paraissent la forme la plus innocente de l'étatisme. Au surplus, quand les Pouvoirs publics se contentent d'intervenir par des faveurs fiscales au profit d'industries qui, pour présenter peu d'attrait, n'en sont pas moins indispensables à l'économie nationale, la critique perd une partie de ses droits. Il importe toutefois que ces dégrèvements n'aient pas pour contre-partie une surcharge anormale imposée aux autres productions. Le danger de cette politique, est de déchaîner les avidités individuelles. Le rôle d'arbitre suppose de la part du gouvernement une position de désintéressement et d'impartialité difficile à maintenir.

Les encouragements fiscaux à la production ont été spécialement développés dans deux pays : l'Allemagne et la France.

§ 1. — ALLEMAGNE.

Pour l'Allemagne, le développement de sa production constitue une nécessité vitale. Son organisation économique, sa pénurie en devises, implique en effet un excédent de la balance des comptes dont la balance commerciale constitue le poste de beaucoup le plus important. Aussi les

Pouvoirs publics se sont-ils efforcés de stimuler l'essor de la production par des faveurs fiscales.

C'est ainsi qu'en 1933, dès l'avènement du national socialisme, une exemption a été prévue pour les investissements nouveaux effectués par les chefs d'entreprises. Un décret du 1^{er} octobre 1937 spécifie qu'ils seront déduits des bénéfices annuels, et, en outre, exemptés d'impôts jusqu'à concurrence de 1/5 pendant cinq ans.

La politique des produits de remplacement en vue de réduire le passif de la balance commerciale a bénéficié de nombreux encouragements : exemptions d'impôts, souscriptions des industriels. Le résultat de cette politique paraît encourageant, malgré un léger déficit en 1937, et probablement en 1938, dû à l'armement intensif, la balance commerciale s'avère en général bénéficiaire.

§ 2. — FRANCE

Tel n'est pas le cas de la France qui, en dépit de dévaluations répétées, reste victime de prix de revient trop élevés dus à l'expérience du « pouvoir d'achat ». La comparaison des charges fiscales et du revenu national révèle que 40 p. 100 de celui-ci est absorbé par l'impôt. Faute de pouvoir, en présence du déficit budgétaire, procéder à des dégrèvements importants, il a par unécessaire d'augmenter le revenu national, non par le pouvoir d'achat mais par le développement de la production. Le véritable remède consisterait à supprimer la semaine de quarante heures. A défaut de cette réforme, les gouvernements qui se succèdent depuis le mois de juillet 1937 multiplient les faveurs fiscales qui, pour excellente que soit leur inspiration, ne constituent que des palliatifs.

Ces mesures concernent tantôt certaines manifestations de l'activité nationale, tantôt l'ensemble de la production.

1° Les mesures spéciales intéressent particulièrement le tourisme et l'industrie du bâtiment.

Les touristes étrangers, munis d'une carte spéciale, se sont vus octroyés, à l'exemple de l'Italie, une ristourne partielle du montant des droits douaniers sur l'essence (décret du 3 mai 1938).

Les constructions immobilières ont bénéficié de multiples dégrèvements qui concernent les droits d'enregistrement, l'impôt foncier, la taxe sur les réserves. Les droits de mutation ont été réduits de moitié pour l'acquisition des bâtiments destinés à être démolis et remplacés par des constructions neuves (décret du 25 août 1937). Cette disposition valable jusqu'au 31 décembre 1938 a été prorogée jusqu'en 1941.

Une faveur identique a été consentie pour l'acquisition des terrains à bâtir jusqu'au 31 décembre 1941 à condition que les immeubles soient construits dans les deux ans (décret du 3 mai 1938).

Les exemptions temporaires, au titre de l'impôt foncier, et s'appliquant aux seuls immeubles destinés à l'habitation, ont été étendues aux immeubles de toute nature (décret du 3 mai 1938). De plus, les constructions à l'usage de l'habitation qui seront achevées avant le 1^{er} janvier 1941, seront exonérées d'impôt foncier pendant quinze ans, au lieu de dix (décret du 17 juin 1938). Enfin la taxe sur les réserves est supprimée en faveur des Sociétés investissant leurs bénéfices en constructions de logements ouvriers (décret du 16 juin 1938).

Ces dispositions n'ont pas suffi à ranimer de façon sen-

sible l'industrie du bâtiment dont la crise relève de causes plus profondes.

2° Plus intéressantes sont les dispositions qui concernent l'ensemble de la production. Elles ont pour objet soit de faciliter son développement, soit de récompenser l'essor réalisé.

A la première idée se rattachent des mesures permettant, en déduction de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, des amortissements et provisions exceptionnels en vue de l'extension des industries (décret du 3 mai 1938).

Par ailleurs, les fusions de sociétés et les groupements professionnels constitués en vue d'accroître les exportations, sont exemptés en partie des droits d'enregistrement (décrets des 3 et 24 mai 1938).

Enfin, un décret du 2 décembre 1938 réduit de 3,25 à 0,25 p. 100 le droit d'apport en numéraire sur les actes de formation de sociétés ou d'augmentation de capital.

Les salariés n'ont pas été oubliés et le décret du 3 mai 1938 stipule que les rémunérations pour heures supplémentaires ne seront pas retenues pour la cédule sur les traitements et salaires et pour l'impôt général.

La seconde idée inspire deux dispositions du décret du 3 mai 1938. Des bonifications en matière de taxe à la production sont accordées aux redevables qui auraient développé leur chiffre d'affaires en 1939 par rapport à 1938, en 1940 par rapport à 1939, et aux fabricants de produits finis et demi-finis dont les exportations en 1938 auront accusé une plus-value en poids par rapport à 1937.

Enfin, trois décrets du 4 janvier 1939 ont pour objet de favoriser la création d'entreprises nouvelles ou l'extension de sociétés existantes.

Le premier octroie une réduction de moitié de l'impôt sur

le revenu de valeurs mobilières pour les obligations émises avant le 1^{er} août 1939, à l'exclusion de celles qui auraient pour but la simple conversion d'emprunts antérieurs. Le second étend aux sociétés qui se prorogeront en 1939, pour les augmentations qu'elles réaliseront dans l'année de leur prorogation, le bénéfice du droit d'enregistrement de 0,25 au lieu de 3,25 p. 100. Le troisième tend à faciliter le règlement de commandes passées à l'industrie française par des États étrangers. A cet effet, le nouveau texte exempt de l'impôt sur le revenu de capitaux mobiliers les emprunts contractés à l'avenir par les établissements de banque et de crédit pour le financement de l'escompte de bons remis par les gouvernements étrangers aux industriels français, en paiement de fournitures bénéficiant de l'assurance-crédit de l'État.

Ces décrets, pris sur la proposition du comité de détente fiscale ne répondent pas à l'attente de la majorité des contribuables intéressés. Certaines mesures seraient susceptibles d'aider plus efficacement la reprise économique. Elles concernent la fusion de sociétés, les filiales et l'abonnement au timbre.

Le régime de faveur institué par la fusion de sociétés par la loi du 19 mars 1928 n'a pas été prorogé moins de 5 fois en 1932, 1934, 1935, 1936, enfin par le décret-loi du 2 mars 1938. La mise en vigueur de ce dernier texte expire le 1^{er} mai 1939. Ces renouvellements successifs démontrent la nécessité de ce dégrèvement. En l'absence d'une stipulation spéciale, les impôts trop élevés interdisent les fusions au grand dommage de l'intérêt national. Souvent, en effet, cette opération permet, seule, de sauver le capital des entreprises menacées de déconfiture. Un texte définitif s'impose donc. L'Administration, comme les sociétés, ne peut qu'y gagner.

Les dispositions¹ intéressant les filiales appellent des réformes non moins urgentes. Afin d'éviter une double imposition, la loi du 31 juillet 1920 avait exonéré de l'impôt cédulaire les dividendes distribués aux actionnaires d'une société, dans la mesure où ces sommes provenaient de participations dans une autre entreprise. La loi du 31 décembre 1936 vint limiter considérablement la portée de cette exemption : elle exige, en effet, que la société mère possède au moins 50 p. 100 du capital de la filiale. Or, toute société française doit compter 7 actionnaires au minimum, il s'ensuit que l'exonération ne peut jouer dans chaque groupe fondateur qu'au profit d'une seule entreprise. D'autre part, la participation prise à l'étranger ne satisfait qu'exceptionnellement à cette condition nouvelle. Aussi le régime de faveur qui était la règle est-il devenu l'exception depuis la loi du 31 décembre 1936 et l'amputation de la moitié des revenus distribués met obstacle à la création de filiales. Il suffirait pour remédier à cette situation d'abaisser à 15 p. 100 le pourcentage de 50 p. 100 et d'étendre le bénéfice de l'exemption à tous les titres nominatifs non seulement souscrits à l'origine, mais possédés depuis deux ans. Ces deux dispositions ont été prises par un décret-loi du 19 juin 1936 en faveur des entreprises d'électricité, l'équité commande leur extension aux autres sociétés.

Enfin, la reprise économique serait facilitée par la réforme de l'abonnement au timbre². En l'état actuel de la législation, le droit de timbre, assis sur le capital initial est perçu même en cas de disparition matérielle ou juridique des titres ; à la suite d'une réduction de capital, par exemple,

1. Il n'existe pas moins de sept définitions de la filiale, éparses dans les décrets, décrets-lois et règlements.

1. Réforme réalisée par le décret du 5 février 1939.

aucun dégrèvement n'est consenti, tandis qu'à l'inverse, les augmentations de capital ouvrent droit à une imposition nouvelle. Sans doute, les sociétés qui n'ont distribué ni intérêt, ni dividende pendant deux années se trouvent-elles exemptées. Mais à la suite des réductions de capital qui se sont multipliées durant la crise économique, un bon nombre d'entre elles se trouvent dans l'impossibilité de reprendre leurs distributions en raison des charges qui leur incombent au titre de l'abonnement au timbre. Il serait aisé de mettre un terme à cette situation préjudiciable aussi bien pour le Trésor que pour les actionnaires. Un texte devrait accorder aux entreprises qui ont réduit leur capital, à la suite de pertes sociales, l'option suivante : ou bien subir le régime en vigueur, ou bien se libérer définitivement de l'abonnement au timbre par un versement au comptant calculé sur le capital actuel. L'Administration bénéficierait ainsi de rentrées fiscales importantes.

L'octroi de ces faveurs aurait les plus heureuses répercussions sur l'économie française, sans que les intérêts du Trésor dussent en souffrir. Puissent les Pouvoirs publics en comprendre la nécessité.

CONCLUSION

Dans un monde bouleversé par les crises, l'impôt devient un « outil universel » que les hommes d'État utilisent à toutes fins. A son rôle traditionnel de pourvoyeur des budgets, s'ajoutent des missions multiples et souvent opposées.

Le système fiscal sert à limiter le profit comme à le restaurer, à encourager la consommation, comme à protéger l'épargne ; il apporte son concours successif à la diminution ou à l'accroissement de la production, à l'augmentation du pouvoir d'achat, ou à sa restriction.

Tour à tour auxiliaire ou destructeur de l'activité humaine et des réserves qui permettent son essor, véritable Protée moderne, l'impôt ménage d'autres sujets de surprises, à considérer non plus les institutions, mais les raisons qui président à leur avènement.

Desseins économiques, financiers, politiques peuvent orienter simultanément le choix du législateur : ainsi, en Italie, l'établissement d'une surtaxe de 10 p. 100 sur les titres au porteur. A l'inverse, telle autre mesure est introduite sur la seule pression des circonstances, dans l'ignorance des justifications que découvre après coup la dialectique des théoriciens. Bien mieux, une innovation — la limitation des dividendes, imaginée à la fois par deux pays dont on souligne l'identité de politique — répond à des concep-

tions et à des besoins, sinon contraires, du moins rigoureusement différents.

La fiscalité souffle tour à tour « le chaud et le froid ». L'observateur désintéressé — s'il en est — y trouve le spectacle d'une « ample comédie en cent actes divers », drame où est engagé le contribuable qui en supporte les frais.

Une constitution non écrite semble introduire dans la législation l'amertume de ces règles :

— L'égalité devant l'impôt est toujours rétablie dans le sens de l'aggravation. Au privilège succède le nivellement dans la misère.

— Les doctrines passent, la fiscalité demeure. Les théories, transitoires comme les gouvernements qui s'en réclament, lèguent au contribuable, tel un majorat inaliénable, les majorations de charges.

— Le mot temporaire, accolé à une innovation fiscale, implique, dans une première phase, la certitude de la voir se renouveler ; dans une seconde, l'assurance qu'elle deviendra permanente.

La plupart des expériences se traduisent en définitive par une charge accrue, dont les euphémismes officiels ne suffisent pas à alléger le poids. Les « aides » ou « secours » équivalent à des contributions véritables et « aménagement fiscal » signifie relèvement des taxes.

Ces errements procèdent d'un emploi abusif du raisonnement arithmétique qui, soumis à de continuelles extra-polations, s'avère aussi néfaste en matière financière qu'en médecine appliquée. Si les Pouvoirs publics ont tant recours à des aggravations de tarifs, c'est faute d'avoir su prévoir, avec l'éventualité des bouleversements, la ligne de conduite qu'ils devraient observer. Devant des crises croissant en fréquence et en intensité, les réactions des gouvernements

relèvent fréquemment d'un empirisme trop préoccupé de l'immédiat. Souvent aussi des soucis d'ordre social et politique ont doublé les préoccupations économiques et financières. Qu'un système fiscal ait pour but de ménager la famille, nul ne contestera le bien-fondé de ce dessein dont s'inspirent, à des degrés divers, la plupart des législations¹. Mais lorsque les impôts visent à modifier la répartition des richesses, le moins qu'on puisse objecter est qu'ils risquent, à bref délai, de détruire, sans contre-partie, une fraction de la matière imposable.

Des conclusions critiques réclament des vues positives, pour le présent et pour l'avenir.

L'adaptation, le perfectionnement de la fiscalité doivent être menés de front avec son emploi comme arme de lutte contre la crise. La multiplicité même de ces tâches appelle l'unité de vues et la convergence des moyens.

La complexité des troubles actuels renforce encore cette nécessité. Dans le passé, l'incertitude dans le choix des remèdes avait pour contre-partie la facilité du diagnostic. Crise monétaire, économique, crise de sous-production accusaient des caractères si marqués qu'aucun doute ne pouvait subsister quant à leur nature. L'évolution tend, sinon à confondre ces manifestations, du moins à en mêler les aspects. Les crises antérieures ont toutes laissé leur trace sous forme d'une charge supplémentaire, impôt qui a pris place définitive, emprunt dont il faut payer les arrérages, dépense devenue permanente. Chacune d'elles concourt ainsi à instaurer une crise financière chronique qui, née de l'excès des crédits et de l'exagération des taxes, réagit à son tour sur l'économie et la monnaie. De surcroît, la course

1. A la crise de la natalité dont l'étude déborde le cadre de cet essai, le système fiscal peut remédier dans une large mesure.

aux armements contribue à l'aggravation de la conjoncture financière.

Les troubles actuels forment ainsi un ensemble confus où le chômage, legs de la dépression de 1929, coïncide avec des troubles monétaires, rappel de l'après-guerre, et parfois avec une production insuffisante, survivance inattendue de temps passés. A la diversité des causes correspond ainsi la variété des conséquences.

La mise en œuvre des remèdes exige des hommes d'État, avec un discernement sans défaillance, une fermeté sans relâche. Certains pays ont opté pour la solution autarcique, qui leur permet de sacrifier l'équilibre budgétaire et d'aménager le système fiscal en relation avec les prix dont il freine la hausse et la production dont il stimule l'essor.

Les États-Unis, après leur expérience du pouvoir d'achat, reviendront sans doute à une politique financière orthodoxe dont leurs richesses, trop portées à la démesure, facilitent la reprise.

Pour les pays européens qui préfèrent la liberté à la contrainte, le problème se pose en termes différents. Équilibre budgétaire, défense de la monnaie, résorption du chômage, réarmement, encouragement à la production, doivent être poursuivis simultanément alors que ces tâches diverses impliquent, les unes, l'accroissement, les autres, la restriction des dépenses ; la première, le relèvement des impôts, la dernière, leur réduction. La conciliation de ces exigences diverses est fonction de leur importance respective. La lutte contre les déficits apparaît la condition indispensable du maintien de la devise ; elle a droit à primauté sur les grands travaux contre le chômage, surtout si les industries de guerre réclament un supplément de main-d'œuvre. La difficulté primordiale est donc de mener de front équilibre bud-

gétaire, augmentation de la production et réarmement. Elle peut être résolue par le relèvement des contributions indirectes, des taxes sur les revenus et les bénéfices et par la suppression des exemptions, tandis qu'à l'inverse des dégrèvements seront consentis sur les impôts susceptibles d'accroître le prix de revient : droits d'enregistrement, taxe sur le chiffre d'affaires, sur les réserves, etc.

La France, pour qui la dénatalité constitue la plus grave des menaces, doit en outre ménager les familles nombreuses.

Enfin, des économies sur les dépenses publiques ¹ sont indispensables, au même titre que l'augmentation des heures de travail.

Cette œuvre ne peut réussir sans le concours des volontés.

Le service fiscal, à l'égal de l'obligation militaire, s'érige en devoir patriotique. L'abstention, au surplus, ne serait pas seulement une lâcheté, mais la pire des imprévoyances. Si le pays ne comprenait pas la nécessité des sacrifices, le sort de ses réserves ne serait pas douteux : elles formeraient la rançon de sa défaite, au lieu de constituer le gage de sa sécurité.

La course aux armements ne saurait s'éterniser. Quelle que soit la solution, pacifique ou violente, que ménage l'avenir, chaque pays est en droit d'espérer connaître, avant la fin du siècle, quelques années sans trouble. De son attitude, durant ce répit, dépendra son avenir financier. Au début de la prospérité, la multiplication des dépenses et des dégrève-

1. L'importance croissante des budgets locaux qui préoccupe le contribuable au même titre que l'augmentation des dépenses de l'État, appelle un contrôle des municipalités portant sur l'opportunité et non pas seulement sur la légalité.

ments constitue le réflexe habituel des Pouvoirs publics. Un tel geste procède d'une erreur fondamentale. L'expérience prouve que l'ouverture de crédits nouveaux, en période de facilité, a des répercussions étendues sur les crises suivantes, tandis que la suppression des dégrèvements, au début d'une dépression cyclique, concourt efficacement à son aggravation.

Une ligne de conduite rigoureusement contraire doit être préconisée. Un gouvernement, soucieux des intérêts nationaux, s'opposera à toute dépense nouvelle et maintiendra les lourdes contributions existantes. Au surplus, leur poids, qui s'allège en valeur relative, contribuera à freiner l'essor d'une prospérité aux excès malfaisants. Les plus-values fiscales devront être consacrées à l'amortissement de la dette publique.

Cet assainissement permettra au législateur, lors des crises économiques suivantes, de réduire les impôts et de diminuer ainsi, au moment opportun, les charges de la nation.

La mise en œuvre de ce système risque d'encourir, tour à tour, le double grief de rigueur et d'imprudence. Seul, toutefois, il est à même de restituer à une fiscalité excessive la marge d'accroissement indispensable.

L'impossibilité de prévoir les événements implique, pour les hommes, la nécessité de conserver à leurs institutions la souplesse désirable. La fiscalité requiert au premier chef cette qualité dont l'époque moderne tend à marquer la disparition. Aux gouvernements de l'avenir revient la tâche de la restaurer. La difficulté n'est pas de la concevoir, mais de la réaliser. Où la théorie financière perd ses droits, la politique reprend les siens.

* * *

L'impôt, introduit dans les États modernes sous le couvert de précautions multiples, a présentement conquis droit de cité. Une politique, un droit spécial, une science, édifiés sur le temporaire, ont consacré cette promotion. L'expédient financier est devenu la ressource normale par excellence et le recours à la fiscalité, de préférence à l'emprunt, donne bien souvent la mesure des vertus civiques d'un peuple.

De cette évolution, les crises sont les principales responsables, elles ont permis les innovations fiscales, elles ont ensuite nécessité leur maintien. Après une interruption de plus d'un siècle, leur influence a repris son empire. Les Pouvoirs publics ont dû composer avec elles, puis réagir contre leur envahissement. Conséquences temporaires des errements de l'homme, les crises l'ont amené à modifier ses institutions séculaires, à substituer le décret à la loi, le protectionnisme au libre échange, parfois la contrainte à la liberté. La fiscalité, expression de la vie collective, dans la prospérité comme dans les troubles, se mue en un arsenal sans cesse perfectionné. L'alternance, relevée par Tarde entre les âges de mode et de coutume, tend, en certains domaines, à s'effacer avec le libre arbitre qu'elle impliquait. Sous la pression des circonstances, la mode fait place à l'empirisme dont la doctrine coordonne après coup les initiatives précipitées. Déjà se laisse entrevoir une tradition financière nouvelle ; ses éléments, encore épars, se rassemblent peu à peu pour former, quelque jour, une véritable « Fiscalité de crise ».

VU :

Le Président de la thèse,

JOSEPH BARTHELEMY.

VU :

Le Doyen,

GEORGES RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

1^o Introduction.

- WAGNER. — *Traité de la science des finances.*
ALLIX. — *Traité de science des finances et de législation financière.*
NITTI. — *Principes de science des finances.*
JÈZE. — *Traité de la science des finances.*
GERLOFF et MEISEL. — *Handbuch der Finanzwissenschaft.*
ROSIER. — *L'impôt.*
STOURM. — *Les impôts sous l'Ancien Régime.*
— *Systèmes généraux d'impôts.*
GERMAIN-MARTIN. — *Histoire de la nation française* (t. X).
— *Histoire économique et financière.*
GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques.*
CAILLAUX. — *Les impôts en France.*
PIÉTRI. — *Le financier. Justice et injustice fiscales.*
SELIGMAN. — *Essais sur l'impôt.*

2^o Première partie.

- MAXIME-ROBERT. — *Dépréciation de la monnaie et équilibre budgétaire.*
ALLIX et LECERCLÉ. — *Les contributions indirectes.*
— — *Les droits de douane.*

JÈZE. — *Les finances de guerre de la France.*

DE PEYSTER. — *Les finances britanniques après la guerre.*

LA CHAPELLE. — *Les finances britanniques.*

— — *Histoire financière de la III^e République.*

GERMAIN-MARTIN. — *La situation financière de la France*
1914-1924.

— *Les problèmes actuels des finances publiques en France.*

— *Sommes-nous sur la bonne route ?*

— *Le problème financier 1930-1936.*

VALERY et MORIES. — *Misère et splendeur des finances*
allemandes.

PERROUX. — *Contribution à l'étude de l'économie et des*
finances publiques de l'Italie depuis la guerre.

FOURRÉ-CORMERAY. — *L'équilibre budgétaire en Grande-*
Bretagne 1930-1936.

3^o *Deuxième partie (en sus des ouvrages précédents).*

PETSCHÉ. — *Les plus-values, base d'imposition.*

TIFFEN. — *Course aux armements et finances publiques.*

BESSON. — *La contribution extraordinaire sur les béné-*
fices de guerre.

RAITER. — *Le prélèvement extraordinaire sur le capital*
en France et à l'étranger.

ROHTE. — *La taxation des revenus en Grande-Bretagne.*

PIATIER. — *Le contrôle des changes dans le III^e Reich.*

4^o *Troisième partie.*

RIST. — *La déflation en pratique.*

— *Essai sur quelques problèmes économiques et moné-*
taires.

BAUMGARTNER. — *Le Rentenmark.*

DUBERGÉ. — *La politique fiscale de l'Italie fasciste.*

CLOSON. — *La politique financière du Président Roosevelt.*

SAINT-JEAN. — *La politique économique et financière du III^e Reich.*

D^r EHEBERG-BOESLER. — *Grundriss der Finanzwissenschaft.*

AFTALION. — *Monnaie, crédit et change.*

MAUDET. — *Le statut de la viticulture.*

II. — REVUES

Revue politique et parlementaire. Revue d'économie politique. Revue de science et législation financière. Revue économique internationale. Bulletin de statistique et législation comparée. Revue de la situation économique (S. D. N.). Bulletin quotidien de la S. E. I. E. Observation économique. Journée industrielle. Journal du commerce. Annales de finances publiques comparées. Revue des Sociétés. Revue de l'Amérique du Nord. Deutsche Volkswirt. Wirtschaft und Statistik. Dun's Review. Il Sole. Publications de l'Association Nationale des Sociétés par actions et du Bulletin fiduciaire.

Rapports présentés au Conseil National économique.

III. — COURS

Cours professés à la Faculté de Droit, par MM. ALLIX, JÈZE, RIST, GERMAIN-MARTIN, BARTHÉLEMY, AFTALION.

Cours professés à l'École libre des sciences politiques, par MM. DE PEYSTER, BAUMGARTNER, BOULLOCHE, BELIN, DEROY, GOUSSAULT.

ADDENDUM

Note à la fin de la 14^e ligne de la page 49 :

Le décret du 14 février 1939 autorise désormais le calcul de l'amortissement sur la valeur du renouvellement. Il convient de louer sans réserves cette initiative qui ne saurait manquer d'exercer la plus heureuse influence sur la reprise économique.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	
Adaptation de la fiscalité.....	15
CHAPITRE PREMIER. — La crise provoque la hausse des prix.....	17
<i>Section I.</i> — Principe d'adaptation	17
<i>Section II.</i> — Application dans les divers pays ..	30
Allemagne	31
France.....	34
Italie	39
Grande-Bretagne	41
États-Unis.....	43
ANNEXE : L'imposition des bilans après réévaluation.	44
CHAPITRE II. — La crise provoque la baisse des prix.	51
<i>Section I.</i> — Principes d'adaptation.....	51
<i>Section II.</i> — Application dans les divers pays ..	57
France.....	58
Allemagne.....	59
Grande-Bretagne	60
CHAPITRE III. — La crise n'affecte pas les prix.....	64
DEUXIÈME PARTIE	
Perfectionnement de la fiscalité.....	69
CHAPITRE PREMIER. — Création d'impôts spéciaux..	71
<i>Section I.</i> — Imposition des gains résultant d'une situation privilégiée.....	73

§ 1. Impôt sur les bénéfices de guerre.....	74
§ 2. Impôt sur les entreprises travaillant pour la défense nationale	77
§ 3. Impôt sur les bénéfices des marchés pu- blics.....M.....	79
§ 4. Impôt sur les licences d'importation....	80
§ 5. Impôts sur les bénéfices résultant de l'inflation.....	82
<i>Section II.</i> — Pénalisation de certaines pratiques.	84
§ 1. Impôts sur la thésaurisation.....	85
I. Taxe sur les réserves des Sociétés....	86
II. Législation française sur l'or.....	93
§ 2. Impôts sur la spéculation.....	95
<i>Section III.</i> — Le prélèvement sur le capital	97
CHAPITRE II. — Renforcement du contrôle.....	118
<i>Section I.</i> — Contrôle intérieur.....	119
<i>Section II.</i> — Contrôle des frontières.....	132

TROISIÈME PARTIE

La fiscalité contre la crise	137
CHAPITRE PREMIER. — La fiscalité contre la crise monétaire.....	139
CHAPITRE II. — La La fiscalité contre la crise écono- mique.....	146
<i>Section I.</i> — La fiscalité au service de la déflation.	147
§ 1. La fiscalité contre la surproduction....	147
§ 2. La fiscalité auxiliaire du profit.....	151
<i>Section II.</i> — La fiscalité au service du pouvoir d'achat.....	153
§ 1. Transfert de pouvoir d'achat.....	154
§ 2. Augmentation du pouvoir d'achat. Ex- périences américaine et française.....	156
<i>Section III.</i> — La fiscalité contre le pouvoir d'a- chat. Expériences allemande et italienne.....	164

TABLE DES MATIÈRES	203
CHAPITRE III. — La fiscalité contre la crise de sous-production.....	177
<i>Section I.</i> — La fiscalité au service de l'épargne..	177
<i>Section II.</i> — La fiscalité, moyen d'attirer les capitaux.....	180
<i>Section III.</i> — La fiscalité, moyen d'orienter les capitaux	182
CONCLUSION.....	189
BIBLIOGRAPHIE.....	197
TABLE DES MATIÈRES.....	201

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :